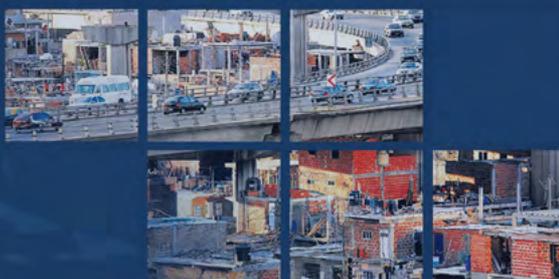


WEBINÁRIOS

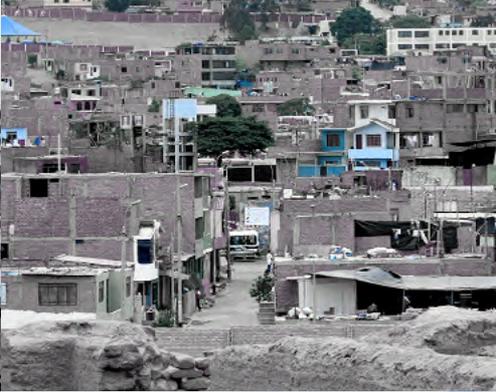
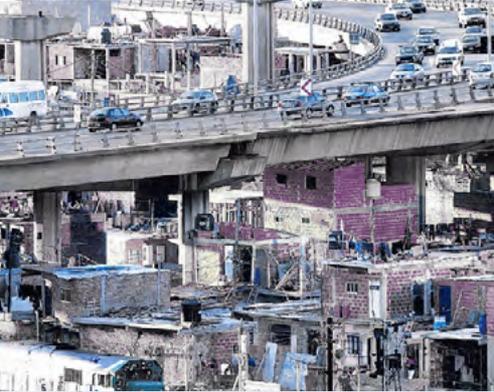
Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina:

Lições para o Brasil I



Org.: Edésio Fernandes





WEBINÁRIOS

Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina:

Lições para o Brasil I

Org.: Edésio Fernandes

2021

Webinários constantes desta publicação:

WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"APRENDIZADOS DO NOVO PLANO NACIONAL DO SOLO URBANO DA ARGENTINA"

DIA 08/06 DAS 17H ÀS 19H BRT

Mediação

Maria Cristina Cravino
Mestre em Administração Pública, doutora em Antropologia, pesquisadora do Conselho Nacional de Pesquisa Científica, Técnica da Universidade Nacional do Rio Negro e secretária Acadêmica do Pós-Doutorado da Faculdade de Filosofia e Letras - UBA.

Juan Ignacio Duarte
Especialista em mercados e políticas de terras urbanas na América Latina pelo Lincoln Institute of Land Policy e diretor nacional de política fundiária do Ministério de Desenvolvimento Territorial e Habitat do Governo Nacional da Argentina.

Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy

Leticia Osório
Conselheira de relações internacionais do IBDU

 Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom

SEGUNDO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"CONEXÕES ENTRE INFORMALIDADE URBANA, REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E PANDEMIA NO PERU"

DIA 13/07 DAS 17H ÀS 19H BRT

Mediação

Gustavo Riofrio
Sociólogo pela Universidade de San Marcos, Urbanista pela Universidad de Grenoble II e consultor e investigador associado de DESCO

Silvia de los Rios
Arquiteta e Urbanista pela Universidade Privada Ricardo Palma, mestre em arquitetura com menção em Renovação Urbana

Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy

Leticia Osório
Conselheira de relações internacionais do IBDU

 Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom

Webinários constantes desta publicação:

TERCEIRO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"DIREITO À CIDADE EM XEQUE: REFLEXÕES SOBRE O ATAQUE A ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA DO EQUADOR"

17/08 DAS 17H ÀS 19H BRT

Mediação



Fernando Carrión
Arquiteto, mestre em desenvolvimento urbano e doutor em ciências sociais. Acadêmico do Departamento de Estudos Políticos de Flacso -Equador. Publicou 252 artigos acadêmicos e 21 livros



Arturo Mejia
Advogado, doutor em direito. Foi Subsecretário Nacional da Habitat, Diretor Geral do Serviço Estadual de Gerenciamento de Propriedades, Conselheiro Presidencial; acadêmico, consultor e promotor da Lei de Planejamento e Uso da Terra.



Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Leticia Osório
Conselheira de relações internacionais do IBDU

 Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom

QUARTO WEBINÁRIO IBDU -A MÉRICA LATINA

"PLANEJAMENTO TERRITORIAL E GESTÃO URBANA NA COLOMBIA: O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR"

14/09 DAS 17H ÀS 19H BRT

Mediação



Juan Felipe Pinilla
Advogado, mestre em Política Territorial e Urbana, Consultor independente em direito urbano com larga experiência na estruturação de Instrumentos de gestão fundiária e captura de valor para projetos urbanos. Coordenador de trabalhos de pesquisa e consultoria pela JFP & Asociados Derecho Urbano



Analida Rincón
Advogada, Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ, Professora-pesquisadora da Universidade Nacional da Colômbia, campus de Medellín. Coordenadora acadêmica do Observatório de Reassentamentos e Movimentos Populacionais. Suas últimas pesquisas foram o processo de transformações urbanas no século XXI e a proteção a moradores.



Edesio Fernandes
DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Leticia Osório
Conselheira de relações internacionais do IBDU

 Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom

Webinários constantes desta publicação:

QUINTO WEBINÁRIO IBDU - A MÉRICA LATINA

"A NOVA POLÍTICA NACIONAL DO SOLO NO MEXICO: ANTECEDENTES, OBJETIVOS E DESAFIOS"

19/10 ÀS 17H BRT



Edith Jimenez

Arquiteta e doutora em Sociologia, professora da Universidade de Guadalajara, no México, com foco no estudo da urbanização popular, moradia de interesse popular na periferia e a herança da propriedade para as gerações seguintes.



Alfonso Iracheta

Doutor em Estudos Regionais, coordenador do Programa de Estudos Urbanos e Ambientais do Colégio Mexiquense, Diretor Geral do Centro EURE SC, Consultor da Fundação Friedrich Ebert, Assessor Principal do Índice de Prosperidade Urbana para o México de ONU-Habitat, Consultor nacional e internacional em temas de planejamento territorial e políticas públicas.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Leticia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom

SEXTO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"POLÍTICAS URBANAS, CRISE SOCIOPOLÍTICA E MOVIMENTO CONSTITUINTE NO CHILE"

DIA 23/11 ÀS 17H BRT



Isabel Brain

Socióloga da UC, candidata a PhD em Planejamento Urbano na University College of London. Mestre em Administração Pública pela Harvard University (2013) e em Filosofia pela University of Chile (2011).



Alejandra Rasse Figueroa

Socióloga, Mestre em Sociologia, Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora Associada Ordinária da Escola de Serviço Social da Pontificia Universidad Católica de Chile. Pesquisadora em Desenvolvimento Humano Sustentável

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Leticia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom

SUMÁRIO

8 Apresentação

Betânia de Moraes Alfonsin, Fernanda Carolina Costa e Letícia Marques Osório

11 Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina: Lições para o Brasil

Edésio Fernandes

23 I - Aprendizados do novo Plano Nacional do Solo Urbano da Argentina

María Cristina Cravino e Juan Ignacio Duarte

41 II - Conexões entre informalidade urbana, regularização de assentamentos e pandemia no Peru

Silvia de los Ríos e Gustavo Riofrío

69 III - Direito à Cidade em xeque: Reflexões sobre o ataque à ordem jurídico-urbanística no Equador

Arturo Mejía Granizo e Fernando Carrión Mena

95 IV - Planejamento territorial e gestão urbana na Colômbia: o desafio da participação popular

Análida Rincón Patiño e Juan Felipe Pinilla (e María Melina Villafañe)

127 V - A nova Política Nacional do Solo no México: antecedentes, objetivos e desafios

Edith Rosario Jiménez Huerta e Alfonso Iracheta Cenecorta

157 VI - Políticas urbanas, crise sociopolítica e movimento constituinte no Chile

Alejandra Rassa Figueroa e Isabel Brain

APRESENTAÇÃO

Betânia de Moraes Alfonsin - Diretora-Geral do IBDU



Fernanda Carolina Costa - Vice-Diretora do IBDU



Leticia Marques Osório - Diretora de Relações Internacionais do IBDU



É com muito orgulho e satisfação que o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU promove esta publicação. O IBDU é uma associação civil sem fins lucrativos, comprometida com a defesa da Democracia, a promoção dos direitos humanos e, muito especialmente, do direito à cidade e à moradia. Fundado oficialmente em 2005, desenvolve atividades desde 2000, ano do I Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico realizado em Belo Horizonte, o Instituto sempre se constituiu como um ator posicionado politicamente em favor da reforma urbana.

Historicamente, os associados do Instituto acompanharam de forma ativa o processo de tramitação do Estatuto da Cidade e toda a legislação e as políticas públicas desenvolvidas a partir de sua aprovação. O IBDU saudou a criação do Ministério das Cidades e ao longo das últimas duas décadas tem se fortalecido institucionalmente através da realização de Congressos a cada dois anos, reunindo especialistas em todo o país a fim de avaliar a forma como a ordem jurídico-urbanística brasileira vem sendo implementada em diferentes municípios, bem como através de diferentes instrumentos.

O impeachment da Presidenta Dilma, em 2016, bem como as muitas alterações legislativas que se seguiram, alteraram radicalmente a Política Urbana brasileira, produzindo um verdadeiro desmonte ao alterar grande parte do marco legal construído ao longo do período democrático da Nova República, muito especialmente no que diz

respeito à regulação sobre terras no Brasil¹. Tal medida foi acompanhada por um notável processo de *desdemocratização* dessa política, podendo ser apontada a extinção do Ministério das Cidades como um dos principais indicadores desse movimento que, claramente, não ficou restrito à política urbana, mas atingiu o conjunto de políticas públicas voltadas ao atendimento de direitos sociais no país².

É exatamente nesse contexto adverso, de ataques frontais às conquistas do campo democrático na construção de uma política urbana comprometida com o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade, que, a partir de uma mudança estatutária e de direção, o IBDU passa a ter uma incidência mais efetiva na cena política brasileira. Desde 2018 o IBDU passa a se colocar publicamente de forma a defender a proibição do retrocesso em matéria urbanística, em um reposicionamento que parte da compreensão da importância estratégica da resistência da sociedade civil nesse momento histórico.

O Instituto apostou em uma estratégia de fortalecimento institucional que adotou várias medidas estruturais, tais como (i) reforma estatutária e democratização dos processos de tomada de decisão; (ii) descentralização das ações, a fim de fortalecer a atuação do IBDU nas esferas regionais e locais; (iii) fortalecimento de redes de organizações, movimentos populares e atores do sistema de Justiça comprometidos com o direito à cidade; (iv) produção de notas técnicas sobre temas-chave para a higidez da ordem jurídico-urbanística brasileira e para a efetivação do direito à cidade; (vi) potencialização do congresso bianual realizado pelo instituto com a incorporação de temas emergentes visando influenciar a produção acadêmica e as programações dos conteúdos curriculares das disciplinas de Direito Urbanístico.

A partir desse giro institucional o IBDU passa a desenvolver, sob a liderança do associado Edésio Fernandes, debates mensais sobre o “estado da arte” da política urbana em diferentes países na América Latina. Com efeito, o IBDU acredita que os movimentos que se observam hoje, no Brasil, não são isolados, uma particularidade da história

1. Para uma análise abrangente sobre esse tema, ver: ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de direito da cidade**, v. 11, p. 140-158, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdcl/article/view/37245>>. Acesso em 13 out. 2020.

2. Para mais dados a respeito do tema, bem como para aprofundar esta avaliação, ver: ALFONSIN, Betânia de Moraes; LOPES, Débora Carina; MARIUSSI, Ivone Fátima; MADALOSSO, Fernanda; BERNI, Paulo; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, p. 229-254, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337/26015>>. Acesso em: 13 out. 2020.

desse país, mas, ao contrário, são exemplos emblemáticos de tendências internacionais que demonstram a importância, na atual fase de capitalismo sob dominância financeira, de uniformizar regimes jurídicos para permitir a financeirização da cidade e a transformação da terra num importante ativo financeiro em escala global.

A riqueza do projeto desenvolvido por Edésio Fernandes é demonstrar a diversidade desse processo na América Latina, região mais urbanizada e desigual do planeta, percebida hoje como uma fronteira importante para a expansão dos negócios imobiliários e reprodução do capital financeiro internacional. É possível observar movimentos de resistência importantes, com a construção de ordens jurídicas voltadas à garantia do direito à cidade e do cumprimento da função social da propriedade, como é possível perceber que alguns países sucumbiram à inflexão ultra-liberal na política urbana³. Os altos níveis de desigualdade enfrentados pelos países do continente são um dos principais obstáculos para que a região alcance um desenvolvimento urbano sustentável. A desigualdade na América Latina e no Caribe afeta principalmente as áreas urbanas e, embora uma redução na desigualdade não possa ser ignorada, não tem sido suficiente para erradicar as desigualdades espaciais, vividas em bolsões de pobreza urbana, assentamentos informais e violência.

Analisando os casos do Chile, da Argentina, do Equador, da Colômbia, do Peru e do México, o IBDU promoveu, sob a coordenação de Edésio Fernandes e com a participação de notórios juristas e urbanistas, uma série de webinários que aportaram olhares abrangente sobre a cidade e seus grandes desafios. Temas relacionados às dimensões social, ambiental, demográfica e econômica do desenvolvimento urbano, à segregação urbana e informalidade, e à economia do solo urbano e governança foram abordados nos debates, contribuindo para a reflexão e a pesquisa em Direito Urbanístico comparado que apresentamos aqui.

Desejamos uma ótima leitura!

3. Para melhor compreensão do termo, bem como aprofundamento desse debate, ver: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. **As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/as-metropoles-e-o-direito-a-cidade-na-inflexao-ultraliberal-da-ordem-urbana-brasileira-texto-para-discussao/>

Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina: Lições para o Brasil

Edésio Fernandes



Vivemos em tempos extraordinários que demandam urgentemente um amplo movimento de revisão crítica de diversos conceitos, princípios e processos que orientam, guiam e determinam muitas das dimensões da vida humana. Desde o começo de 2020, as gravíssimas implicações da pandemia em curso; as previsões de futuras pandemias ainda mais perigosas; e os efeitos evidentes dos processos cada vez mais extremos de mudanças climáticas e aquecimento global já indicaram que, sem uma mudança estrutural de paradigmas e comportamentos, a própria sobrevivência da espécie humana no Planeta ficará ameaçada. A magnitude e a gravidade desses fenômenos exigem que repensemos profundamente as condições das relações entre seres humanos e meio ambiente, especialmente nas cidades onde, desde 2008, já vive a maioria da população global.

A crise sanitária em curso é essencialmente a crise da cidade, isso é, a crise das dinâmicas de produção do espaço nas cidades e do modelo hegemônico de ordenamento territorial. Originalmente determinada pelas mudanças das relações dos seres humanos com o meio ambiente - dados o padrão de urbanização dominante internacionalmente e as relações íntimas e predatórias entre urbanização, desmatamento, exploração de recursos naturais e novas práticas de agricultura -, a pandemia é um fenômeno essencialmente urbano, dadas a natureza do vírus e suas formas de transmissão. A propagação da doença acontece principalmente nas cidades e afeta especialmente a população urbana, agravando desigualdades socioeconômicas há muito existentes. Em especial, a pandemia já evidenciou o laço histórico inseparável entre saúde e moradia, e entre políticas de saúde e políticas de moradia. As condições de moradia – quer dizer, o conjunto de fatores incluindo localização, espaço físico, qualidade construtiva, qualidade arquitetônica e qualidade ambiental, existência de serviços e infraestrutura, bem como acesso a espaços e equipamentos públicos, áreas livres e áreas verdes – têm determinado quem é mais vulnerável; quem pode cumprir ditames de proteção e prevenção como lavar as mãos, observar distanciamento físico e adotar trabalho e

ensino remotos; quem tem maior ou menor acesso a serviços de saúde; e quem corre maior risco de morte. A crise global de saúde está fundamentalmente relacionada com as condições de vida, trabalho e moradia nas cidades, a chamada “questão urbana” – revelando em especial onde e como vivem os mais pobres nas cidades. Nos diversos países, moradores de assentamentos informais, cortiços, conjuntos habitacionais, áreas periféricas e bairros precários têm sido os mais duramente afetados.

A maior compreensão dos efeitos da pandemia provocou a necessidade de explicitar a dimensão do ordenamento territorial e a natureza das políticas de solo intrínsecas ao fenômeno, mas que nem sempre são devidamente reconhecidas. Além das desigualdades socioeconômicas, a pandemia também tem agravado profundas desigualdades socioterritoriais há muito existentes. A crise global de moradia direta e indiretamente reflete as condições de ordenamento territorial, assim como a natureza da estrutura fundiária das cidades, que em última análise é o fator que determina as condições de acesso ao solo e à moradia. Dados existentes sobre os impactos da pandemia já indicaram com clareza suas dimensões de raça, etnia e gênero, além de trazer à tona uma questão menos conhecida, qual seja, onde e como vivem os mais velhos nas cidades.

O fato é que a natureza da estrutura fundiária das cidades foi escancarada pela pandemia. O grande déficit habitacional identificado em muitas cidades com frequência coexiste com enorme estoque de construções públicas ou privadas vazias ou subutilizadas; um estoque enorme de terras públicas ou privadas com serviços e equipamentos, mas sem construções; pouca gente ocupando grandes espaços físicos, enquanto muita gente divide espaços cada vez menores; e com um número crescente de famílias vivendo em assentamentos informais e outras formas de moradia precárias, quando não nas ruas. Esse modelo perverso tem determinado como as pessoas têm vivenciado a pandemia de formas diferentes nas cidades dos distintos países. Da França/Espanha/Itália à Inglaterra aos EUA ao Brasil e outros países latino-americanos, tem saltado aos olhos o impacto da estrutura fundiária na maior ou menor probabilidade de alguém apanhar o vírus, ser hospitalizado, ser tratado - e morrer.

Não é por acaso que vários dos países latino-americanos – Brasil, Peru, Argentina, Equador, México, Colômbia – estão dentre os mais afetados pela pandemia,

fenômeno esse que tem revelado a cada dia a natureza dos processos de urbanização na região, especialmente sua dinâmica combinada de segregação socioterritorial, fragmentação espacial, impacto socioambiental, concentração de serviços e equipamentos públicos, e informalidade fundiária e habitacional. Há muito tempo uma ampla reflexão sobre a produção do território e os desafios da gestão das cidades tem aproximado os países latino-americanos – região onde a urbanização já se consolidou há décadas. Dentre muitos outros, pobreza, desigualdade, informalidade, clientelismo e patrimonialismo são temas comuns a esses países, e há muitas décadas tem havido na esfera latino-americana todo um rico debate acadêmico comparativo, bem como uma instigante produção institucional sobre a “questão urbana”. Em que pesem as mudanças políticas cíclicas e os conflitos em torno dos projetos de hegemonia das elites regionais, as discussões e decisões sobre ordenamento territorial, planejamento urbano e gestão pública nos diferentes países latino-americanos têm incorporado em alguma medida diversos elementos das experiências, leis e políticas dos demais países da região.

Mesmo naqueles momentos em que alguns países se afastam dos demais por razões político-ideológicas, a discussão teórica sobre questões fundiárias, urbanas e habitacionais, assim como o contexto de trocas entre atores institucionais diversos, têm se mantido vivos através dos diálogos renovados entre acadêmicos, gestores públicos e ativistas sociais. Entidades regionais importantes como a CEPAL e a FLACSO, dentre outras, têm historicamente ampliado e renovado esse espaço da reflexão sobre a política pública na região, inclusive quanto às condições de política urbana; cabe destacar o papel relevante também cumprido pelo Programa da América Latina e do Caribe do Lincoln Institute of Land Policy, que, ao longo dos últimos 25 anos, tem cada vez mais contribuído para a consolidação de uma agenda de temas centrais sobre políticas de solo na região, assim como para a formação de incontáveis acadêmicos e milhares de gestores públicos nos diversos países da região.

Contudo, ainda que desde meados do Séc. XX a maioria dos países latino-americanos tenha abraçado, explícita ou indiretamente, nominal ou concretamente, o ideário da “função social da propriedade” – princípio jurídico central das leis e políticas urbanas e

ambientais -, na área jurídica essas trocas sobre as questões das cidades no âmbito latino-americano ainda são menos consolidadas, muito embora as frequentes mudanças legais que têm ocorrido nos diferentes países sejam sempre a expressão desse contexto mais amplo de discussão teórica sobre a política territorial. Há diversos paralelos possíveis, por exemplo, na evolução cronológica e conceitual das ordens jurídico-urbanísticas da Colômbia e do Brasil; da mesma forma, princípios, mecanismos e instrumentos jurídico-urbanísticos adotados no Brasil têm servido de inspiração para as reformas jurídicas mais recentes em países como o Equador e a Argentina. No entanto, o debate sistemático entre os juristas, e entre os juristas e urbanistas, da região ainda precisa ser expandido. Um exemplo: eventos sobre o “Direito à Cidade” frequentemente promovidos por todo tipo de instituições latino-americanas raramente envolvem juristas, e assim a dimensão jurídica da discussão crítica sobre a cidade fica sempre em segundo plano. O mesmo vale para as discussões sobre o “Direito à Moradia”, que certamente seriam enriquecidas com uma maior participação sistemática de juristas. Esse descompasso entre juristas e urbanistas parece indicar que ainda prevalece uma visão tradicional do Direito entre os demais profissionais do urbanismo – visto como mero “instrumento técnico”, quando não mero “instrumento de dominação”. Com o devido respeito pelo instigante movimento da Sociologia do Direito em alguns contextos, ainda há pouco escopo no campo dos estudos urbanos latino-americanos para uma reflexão mais ampla e crítica sobre os aspectos legais, políticos, materiais e simbólicos do Direito visto enquanto processo sociopolítico e arena de explicitação, confrontação e alguma resolução de conflitos.

Se a área dos “estudos urbanos” há muito se encontra consolidada na América Latina – com clara expressão em uma rica literatura e em uma diversidade de instituições e cursos, bem como em um número significativo de profissionais de diversas formações que atuam na área do urbanismo -, tem sido uma alegria acompanhar o crescimento, sobretudo nas últimas três décadas, da (sub-)área dos “estudos jurídicos sobre a cidade”, especialmente através do Direito Urbanístico, com a criação de diversas instituições, a definição e o cumprimento de agendas de ensino, pesquisa e extensão, e muito ativismo sociojurídico e sociopolítico. Ainda que em países como Brasil, Colômbia e Argentina esse movimento seja mais consistente, também em outros países tem crescido o número de juristas que trabalham com as muitas questões da cidade. De modo geral, me parece justo afirmar que os juristas têm incorporado o conhecimento

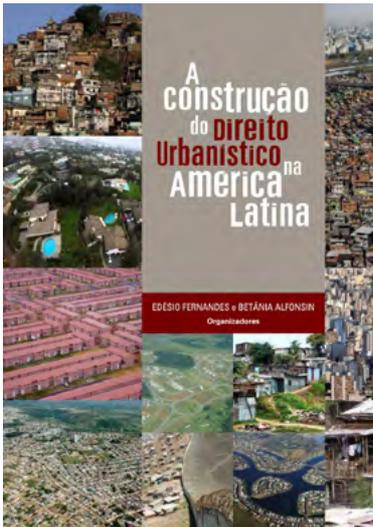
produzido pelos estudos urbanos em suas análises com mais vigor do que os urbanistas têm incorporado o conhecimento produzido pelos estudos jurídico-urbanísticos.

Por essa razão, ainda é preciso fazer um esforço maior no sentido de aproximar juristas e urbanistas da região para incluir uma dimensão sociojurídica sólida na compreensão dos processos urbanos e ambientais, contribuindo assim para a constituição de uma linguagem verdadeiramente interdisciplinar que permita analisar criticamente os principais papéis cumpridos pela ordem jurídica na determinação do padrão dominante de urbanização na região – bem como sugerindo ações que possam levar à promoção de mudanças significativas na qualidade da ordem jurídico-urbanística para aproximá-la das realidades urbanas e das necessidades sociais dos diversos países.

Exemplos desse esforço de produção comparativa sobre as dimensões jurídicas dos processos urbanos latino-americanos são os três Números Especiais sobre a América Latina que eu e Betânia de Moraes Alfonsin, atual presidente do IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, organizamos para a Revista Fórum de Direito Urbanístico e Ambiental, cobrindo uma ampla série de aspectos da ordem jurídico-urbanística de 19 países da região.



Posteriormente, para garantir um alcance ainda maior a tantas contribuições importantes dos colegas juristas e urbanistas latino-americanos, organizamos esses três Números Especiais em uma só publicação, que tem sido igualmente bem recebida desde então.



Para acessar o e-book:

www.issuu.com/edesiofernandes/docs/construcao-direito-urb-americalatin

Foi com esse mesmo espírito de prover informação e contribuir para a aproximação entre juristas e urbanistas brasileiros e latino-americanos, bem como de forma a atualizar o campo da discussão jurídica contemporânea sobre as políticas fundiárias, urbanas e habitacionais na região, que sugeri ao IBDU a promoção de uma série de Webinários sobre as discussões e desdobramentos que têm acontecido em diversos desses países – reformas jurídicas e constitucionais, novas leis, projetos e programas, ações variadas – especialmente no contexto da pandemia. Também levamos em conta a necessidade de manter vivos os diálogos entre nós durante esse duro e longo período em que viagens foram restringidas e eventos tradicionais foram suspensos. O aperfeiçoamento crescente das tecnologias e plataformas digitais tem certamente permitido e ampliado o escopo dessas trocas, e assim possibilitado a renovação dos laços que nos unem aos colegas latino-americanos.

De especial relevância para a realização dessa série de Webinários foi o fato de que, infelizmente, desde 2016 o Brasil tem vivido um processo sistemático e crescente de desmonte da ordem jurídico-ambiental promissora, ainda que incipiente, que tinha sido construída no país ao longo de três décadas de mobilização sociopolítica. Desde o governo Temer e em ritmo galopante no governo Bolsonaro, decretos, medidas provisórias, leis, propostas de emendas constitucionais e uma grande quantidade de atos administrativos obscuros têm minado de diversas formas as bases da ordem jurídico-urbanística e ambiental do país, para, nas palavras infames de um ministro, “deixar passar a boiada”. O avanço do neoliberalismo grosseiro tem se dado de maneira assustadora. A própria noção constitucional da função social da propriedade se encontra diretamente sob

ataque. Nas esferas municipais, de modo geral os municípios não estão antenados com os desafios e as necessidades contemporâneas. Se no passado recente era o Brasil com seu premiado Estatuto da Cidade e suas experiências progressistas de gestão municipal que chamava a atenção dos colegas e observadores latino-americanos, agora cabe a nós brasileiros prestar muita atenção em uma série de processos importantes e promissores que têm acontecido nos outros países da região, especialmente de forma a incorporar os avanços possíveis quando o movimento cíclico voltar a nos favorecer.

Para a primeira série de seis Webinários, convidei, nesta ordem, colegas urbanistas e juristas da Argentina, do Peru, do Equador, da Colômbia, do México e do Chile. Em cada Webinário, além da discussão geral sobre cada país, a proposta era explorar aspectos específicos das experiências dos países latino-americanos que pudessem ser de interesse especial para juristas e urbanistas brasileiros.

O Webinário sobre a Argentina, com participação de María Cristina Cravino e Juan Ignacio Duarte, destacou as condições dos processos de produção informal do espaço urbano e os desafios das políticas de regularização de assentamentos informais consolidados, bem como apresentou os termos principais do novo Plano Nacional do Solo Urbano naquele país. Se a discussão sobre a informalidade da produção habitacional é recorrente na América Latina, o enfrentamento de uma de suas causas principais – isso é, a natureza excludente da questão fundiária – é bem mais raro, e por essa razão devemos todos acompanhar os esforços do novo governo argentino ao reconhecer de maneira pioneira a centralidade da questão do ordenamento territorial e das políticas fundiárias para efetivamente democratizar as condições de acesso ao solo e à moradia nas cidades, bem como para minimizar os processos de produção informal do espaço. Historicamente, em toda a região as políticas urbanas, habitacionais, ambientais e de transporte têm sido concebidas e promovidas de maneira desarticulada entre si, e também sem qualquer articulação significativa com a estrutura fundiária que, como mencionado, tem perversamente levado à coexistência entre um déficit habitacional enorme e uma série de processos que têm gerado um estoque gigantesco de terras e construções vazias ou subutilizadas, sem cumprir uma função social de moradia. Enfrentar essa estrutura fundiária é fundamental: por não fazê-lo, ao tomar efeitos por causas e propor novas construções de habitação de interesse social somente em áreas periféricas precárias, as políticas habitacionais de larga escala em países como Chile, México e Brasil têm agravado antigos processos de segregação socioterritorial – e sem

ao menos minimizar os processos de produção informal da moradia. A nova política argentina é de grande importância exatamente por pretender interferir diretamente nos termos dessa equação nefasta.

O segundo Webinário, sobre o Peru, com participação de Silvia de los Ríos e Gustavo Riofrío, também abordou a questão da informalidade fundiária e habitacional, mas de forma a explorar uma questão central e de enorme relevância para o Brasil: qual deve ser a natureza dos programas de regularização de assentamentos informais consolidados. O Peru se tornou referência internacional pelo seu programa nacional de regularização dominial em massa de assentamentos informais consolidados, na linha proposta pelo influente economista Hernando de Soto, e milhões de títulos de propriedade foram entregues aos moradores. No entanto, o país – e a enorme população que vive nesses assentamentos - tem sido um dos mais tragicamente impactados pela pandemia na região. Apesar da titulação formal de terras e construções, a falta de incorporação de uma dimensão urbanística minimamente adequada nos programas de regularização foi certamente um dos principais fatores que têm determinado as consequências dramáticas da pandemia naquele país. Milhares de pessoas morreram porque a falta de energia elétrica e água potável fez com que elas tivessem de se expor diariamente à contaminação nos mercados populares insalubres. Do Peru vem o chamado para a promoção da regularização fundiária sustentável, através da promoção de estratégias nas quais as dimensões jurídica, urbanística, social e econômica sejam devidamente articuladas. Como a maioria dos títulos conferidos no Peru se refere a ocupações de terras públicas, outra mensagem a ser levada em conta é a de que a plena materialização do direito social de moradia não necessariamente implica na privatização do patrimônio público: pelo contrário, com frequência outros títulos e arranjos jurídicos são mais compatíveis com a promoção de integração socioterritorial e a permanência das comunidades onde vivem, juntamente com o reconhecimento da segurança jurídica dos moradores.

O terceiro Webinário, sobre o Equador, contou com a participação de Fernando Carrión Mena e Arturo Mejía Granizo, e destacou as possibilidades e dificuldades em torno da aplicação do marco jurídico-constitucional do país - a inspiradora Constituição de 2008 que dentre outros princípios inovadores reconheceu o “buen vivir”, a função socioambiental da propriedade e o direito à cidade -, bem como as disputas que têm ocorrido em torno da revogação parcial ou total da Lei de Ordenamento Territorial, Uso e Gestão do Solo, que já tinha se tornado uma referência para os demais países da

região. Da discussão da experiência equatoriana sobressaem os diversos e poderosos conflitos envolvidos sociopolíticos na natureza dos processos de ordenamento territorial, com o que a formação, amadurecimento e renovação de atores e instituições sociais é de fundamental importância para que as lutas urbanas levem à promoção de reformas significativas que sejam efetivamente implementadas. Essas são questões fundamentais nos tempos atuais, em que a hegemonia crescente dos governos neoliberais tem esvaziado o escopo da participação popular, quando não reprimido e/ou criminalizado os movimentos sociais, e muito da mobilização social em torno das questões urbanas e fundiárias tem arrefecido. No Brasil, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, outrora tão influente, precisa urgentemente reencontrar seu vigor.

O quarto Webinário, sobre a Colômbia, com a participação de Análida Rincón Patiño e Juan Felipe Pinilla, tinha uma proposta algo original: enquanto a experiência de política de solo urbano e gestão territorial na Colômbia tem sido internacionalmente reconhecida, e aclamada, pela maneira com que instrumentos técnicos, jurídicos e financeiros têm sido utilizados, especialmente no campo da recuperação e da gestão da valorização imobiliária, há pouca discussão naquele país e internacionalmente sobre a qualidade política dos processos decisórios colombianos sobre as questões urbanas, especialmente quanto às condições de participação popular – e essa é uma dimensão fundamental ainda a ser construída na Colômbia para garantir sustentabilidade plena às ações governamentais. A proposta de reconhecer a “Proteção aos Direitos dos Moradores” como princípio central da política pública em Medellín é de grande importância, especialmente por indicar que com frequência soluções técnicas podem e devem repensadas e adaptadas de forma a permitir a permanência das comunidades nas áreas onde vivem. Por sua vez, as estratégias propostas nos projetos originais de reajuste de terrenos em Bogotá, com interessantes mecanismos de envolvimento das comunidades afetadas, sugerem cenários de maior construção de consenso sociopolítico – e menor judicialização de conflitos.

O quinto Webinário, sobre o México, teve a participação de Edith Rosario Jiménez Huerta e Alfonso Iracheta Cenecorta, promovendo uma discussão sobre as políticas formais e informais de produção habitacional no país ao longo de décadas, inclusive a enorme produção habitacional de interesse social nos últimos anos, sendo que destaque foi dado à recente proposição de uma nova Política Nacional do Solo no país – a exemplo da Argentina, o México também parece estar finalmente disposto a enfrentar essa questão central e sempre tão negligenciada na experiência latino-americana. Essa

compreensão chega com atraso no México: nos últimos anos, milhões de moradias do enorme programa habitacional do país foram abandonadas pelos moradores por não poderem arcar com os custos financeiros, por insegurança, ou por falta de condições básicas de integração socioterritorial. Esse é um modelo insustentável que não pode mais ser repetido. Um aspecto especial da experiência mexicana é a discussão sobre o processo de ocupação informal e mercantilização nas áreas urbanas e peri-urbanas das terras comunais das comunidades indígenas – *ejidos* – resultantes da Revolução de 1917: em tempos em que tantos têm abraçado a noção emancipatória do “comum”, é importante refletir sobre as condições necessárias para que os ideais da solidariedade coletiva e da gestão territorial comunitária não sejam comprometidos.

Finalmente, o sexto Webinário, sobre o Chile, com participação de Isabel Brain e Alejandra Rasse Figueroa, discutiu as relações possíveis entre as políticas urbanas e habitacionais do Chile e os processos e conflitos sociopolíticos recentes no país, assim como as principais propostas que estão surgindo para o tratamento das cidades no próximo processo constituinte do país. O Chile é tido na região como um país estável, modelo exitoso de gestão neoliberal e com graus menores de pobreza, desigualdade e informalidade. Contudo, os eventos recentes têm mostrado como as políticas urbanas e habitacionais chilenas não conseguiram diminuir as condições históricas de segregação socioterritorial, renovando velhos e gerando novos conflitos que vieram à tona no período imediatamente anterior à pandemia – e que foram agravados pela crise sanitária. O território das cidades sempre expressa o pacto sociopolítico em vigor, e não há como mudar um sem mudar o outro: do empobrecimento dos aposentados aos custos da privatização da água às políticas fundiárias e habitacionais, são muitas as ordens de desigualdade que a nova Constituição chilena vai ter de enfrentar. Além disso, como os demais países da região e talvez ainda mais, a discussão sobre o ordenamento territorial no país vai ter de enfrentar os enormes desafios dos processos de mudanças climáticas e aquecimento global, cujos efeitos extremos já se fazem sentir por lá.

Os Webinários foram promovidos pela plataforma digital do IBDU e os vídeos com as gravações das sessões foram imediatamente disponibilizados no canal YouTube do IBDU para os interessados, e dessa forma os materiais generosamente preparados pelos colegas – suas falas e apresentações em PowerPoint – têm sido regularmente utilizados desde então; os links são devidamente indicados nesta publicação. O sucesso da série e a riqueza das contribuições me motivaram a organizar todos esses materiais na forma

deste e-book, para que possam atingir uma audiência ainda maior. Pedi aos colegas que preparassem também um breve texto com as principais ideias de suas apresentações, e assim textos, PPTs e vídeos juntos oferecem um belo panorama das questões discutidas.

Agradecimentos muito especiais são devidos à Diretora de Relações Internacionais do IBDU, Letícia Marques Osório, por suas participações sempre instigantes nos Webinários; a Rodrigo Faria Iacovini e Helena Duarte Marques, da Secretaria Executiva do IBDU, pela estratégia de divulgação e pelo apoio tecnológico; assim como a Lucia Nemer e Martuse Fornaciari, pelo excelente projeto gráfico desta publicação que possibilita a convivência de materiais tão distintos de forma dinâmica e atraente.

A segunda rodada dos Webinários já se encontra em andamento, sendo que sessões sobre Uruguai e Costa Rica já foram promovidas. A ideia é publicar um segundo e-book para complementar este – Lições para o Brasil II – depois da sexta sessão.

Espero assim continuar contribuindo, juntamente com o IBDU, para ampliar e renovar a agenda de reflexão sobre a ordem jurídico-urbanística dos países latino-americanos, aproximando ainda mais colegas admirados e queridos, bem como oferecendo informação crítica e propostas construtivas para todos aqueles comprometidos com os processos de reforma urbana, reforma jurídica e construção de cidades justas e saudáveis na região.

Para muitos da minha geração, a integração da América Latina é um sonho comum, um projeto a construir. Um sonho utópico talvez, um projeto elusivo com certeza, mas seguimos na luta renovada para sua realização, sem esquecer jamais que

*“Lo que brilla con luz propia
Nadie lo puede apagar
Su brillo puede alcanzar
La oscuridad de otras cosas”*



Rodrigo Faria - Assistente IBDU | **Helena Duarte** - Assistente IBDU



Lúcia Nemer - NF Design | **Martuse Fornaciari** - NF Design



WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"APRENDIZADOS DO NOVO PLANO NACIONAL DO SOLO URBANO DA ARGENTINA"

DIA 08/06 DAS 17H ÀS 19H BRT



Maria Cristina Cravino

Mestre em Administração Pública, doutora em Antropologia, pesquisadora do Conselho Nacional de Pesquisa Científica, Técnica da Universidade Nacional do Rio Negro e secretária Acadêmica do Pós-Doutorado da Faculdade de Filosofia e Letras - UBA.



Juan Ignacio Duarte

Especialista em mercados e políticas de terras urbanas na América Latina pelo Lincoln Institute of Land Policy e diretor nacional de política fundiária do Ministério de Desenvolvimento Territorial e Habitat do Governo Nacional da Argentina.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Letícia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá **NO DIA DO EVENTO** o link de acesso para o Zoom



I - Aprendizados do novo Plano Nacional do Solo Urbano da Argentina

María Cristina Cravino

Cristina Cravino, Mestre em Administração Pública, Doutora em Antropologia, Pesquisadora do Conselho Nacional de Pesquisa Científica, Técnica (CONICET) da Universidade Nacional do Rio Negro e Secretária Acadêmica do Pós-Doutorado da Faculdade de Filosofia e Letras da UBA.



Juan Ignacio Duarte

Juan Ignacio, Especialista em mercados e políticas de terras urbanas na América Latina pelo Lincoln Institute of Land Policy e Diretor Nacional de Política Fundiária do Ministério de Desenvolvimento Territorial e Habitat do Governo Nacional da Argentina.



Para acessar o vídeo do Webinário: www.youtube.com/watch?v=nioGqGVTkKM



Ley de regularización de asentamientos informales sancionada en el año 2018: dilemas y tensiones

María Cristina Cravino

Los que en otros países de América Latina se conoce como asentamientos informales o irregulares en el lenguaje coloquial de Argentina se conocen como *villas* (barrios con una trama urbana irregular y con mayor densidad poblacional, además de ser por lo general los más antiguos) y *asentamientos* o *tomas de tierra* (con trama urbana amanzanada, con lotes de mayor tamaño que las villas, más recientes y en muchos casos producto de una ocupación planificada). Recientemente, algunos grupos, a esta última modalidad la están denominando “recuperación de tierras”, para alejar la idea de usurpación y acercarla a la justicia espacial. Prefiero el término *asentamientos populares* porque las anteriores son objeto de fuertes polémicas, en particular la dicotomía formal-informal. Como plantea FERNANDES (2011:2): “la definición de informalidad es imprecisa y multidimensional, y abarca aspectos físicos, socioeconómicos y legales”.

El 10 de octubre de 2018 se sancionó, por amplia mayoría, en la Cámara de Senadores la ley 27453, denominada Régimen de regularización dominial para la integración urbana. Previamente había obtenido media sanción por la Cámara de Diputados por unanimidad. Se trata de una ley federal que propone la regularización dominial, tanto de los asentamientos informales que ocupan tierra fiscal como aquellos que lo hacen en suelo de propietarios privados (incorpora por lo tanto una ley previa que regularizaba los barrios ubicados en tierras fiscales nacionales). Esto sucedió en el marco del gobierno neoliberal de Mauricio Macri, (2015-2019). En el marco de la ley a los asentamientos populares se ha optado por llamarlos *barrios populares*.

Una ley de regularización dominial tan abarcativa surgida en un gobierno que durante su mandato no había ejecutado políticas públicas de suelo o un plan de vivienda de interés social y de orientación neoliberal parece una paradoja. Sólo había modificado un programa de acceso al crédito destinado a viviendas de clase media que se había iniciado en el gobierno de Cristina Fernández, incorporando medidas de indexación, inten-

tando imitar el sistema chileno de vivienda. Para no afectar la imagen de sus votantes, esta ley fue ocultada en los medios de comunicación masiva afines al presidente.

Mayor paradoja significa que la ley fuera propuesta por organizaciones sociales de la economía popular en concordancia con las ONGs Techo (organización que tuvo un origen católico, pero luego pasó a ser laico y tiene sede en diferentes países de América Latina) y Cáritas (organización de asistencia de la Iglesia Católica). Encontramos la confluencia de dos corrientes: Las organizaciones de la economía popular tenían desde hace casi una década una fuerte capacidad de movilización y de presión por este medio. Esto los llevó a que el gobierno de Mauricio Macri los llamara al diálogo y tuvieran buenos resultados y se establecieran vínculos sin que estas organizaciones significaran un apoyo al gobierno neoliberal, pero su apaciguamiento generaba un factor de gobernabilidad. Por otra parte, la organización Techo si tenía fuerte incidencia en diferentes gobiernos, pero en particular en el del Cambiemos y aportaron muchos cuadros técnicos a la gestión de gobierno. La organización Caritas tiene vínculos con todo el espectro político argentino (menos los partidos de izquierda) No obstante, algunos de los contenidos de la ley (el organismo de aplicación elegido y en particular, la falta de mecanismos para dotarse de un presupuesto), evidencian a la propuesta como con poca vocación de ejecución, aunque puede ser interpretado como un paso (su relevancia se verá con el tiempo) en la seguridad en la tenencia para los vecinos de estos barrios, en particular ante la amenaza de desalojo.

Las políticas de radicación, aunque tienen antecedentes en reivindicaciones villeras de la década del 70, aparecieron en escena a partir de 1983, con normativas para la Ciudad de Buenos Aires y su periferia. Recién a comienzos de la década del 90 surgió una norma de alcance nacional para la regularización dominial de todos los asentamientos populares ubicados en tierras fiscales federales (el decreto 1001 del año 1990). Esto se daba en el marco del gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), del Partido Justicialista pero que a pesar de que en la campaña prometía una "revolución productiva", adoptó rápidamente políticas neoliberales, siguiendo los lineamientos del llamado Consenso de Washington. En un trabajo previo (CRAVINO, 2008: 46-47) sosteníamos que la adopción del paradigma de radicación podía explicarse por:

- 1) El surgimiento de nuevas reivindicaciones, como la de los "asentamientos", que se iniciaron a comienzos de los años 80; las demandas de los villeros luego

del desalojo llevado a cabo por el último gobierno militar, que una vez recuperada la democracia, pugnaban por mejores condiciones de vida y el derecho a habitar la ciudad.

- 2) El fracaso de las políticas “llave en mano”, es decir el ofrecimiento de viviendas –principalmente en conjuntos habitacionales– a sectores que no podían acceder a un mercado formal.
- 3) La profunda reforma del Estado, que se acentuó a partir de 1989. Ésta permitió la venta de tierras ociosas, dentro de la lógica de las privatizaciones. Esto tiene que ver tanto con el modelo de “Estado mínimo” y eficiente, como con el objetivo de ingreso de “dinero fresco” para paliar el déficit fiscal y pagar los compromisos de la deuda externa. Respecto de las tierras ocupadas por sectores de escasos recursos, a éstas no se las podía lanzar al mercado para darle un uso “productivo” o de urbanización de sectores solventes. De aquí que se dio una coincidencia táctica circunstancial entre actores que impulsaban estas políticas desde una perspectiva de contenido social con aquellos que priorizaban los aspectos vinculados al ajuste fiscal (léase principalmente Ministerio de Economía).
- 4) Las nuevas orientaciones de las políticas sociales que propugnan acciones focalizadas hacia los sectores de mayores necesidades, junto con las propuestas de los organismos financieros internacionales en política habitacional que postulan que el Estado debía ofrecer distintas “soluciones habitacionales” flexibles y progresivas, consistentes en acciones parciales que permitieran a la vez adquirir mayor cobertura con igual gasto. En este sentido las propuestas del economista peruano Hernando De Soto sobre las “bondades” de la regularización domínial para el funcionamiento del libre mercado tuvieron importantísima influencia en las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito.
- 5) Los posicionamientos de UN-Hábitat, que desde la Conferencia de Vancouver (1976) propugna el reconocimiento de los asentamientos informales como forma de acceso a la ciudad y donde el Estado debe actuar apoyando las acciones de los pobladores. Por lo tanto, los desalojos, endémicos en América Latina hasta los años 70, debían dejar de realizarse. En esto influyó la publicación de una serie de trabajos académicos que indicaban las ventajas de estas prácticas populares frente a las intervenciones tradicionales de los estados de la región (merece destacarse en esta línea John Turner y su equipo).

La ley 27453 retoma fundamentalmente la perspectiva de la regularización dominial en sentido estricto, dejando librado a futuro otras acciones. No obstante, y ante las críticas que surgieron en el debate se incorpora en el inicio la idea de la integración socio urbana, pero que luego no se ve reflejada en el resto del texto. Es decir, la norma se centra en la cuestión de la tenencia de los predios. El objetivo central se expresa en el artículo 2, en donde se afirma “declárese de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los Barrios populares relevados en el RENABAP” (Registro Nacional de Barrios populares en proceso de integración urbana), exceptuando los terrenos cuya propiedad sea el Estado Nacional. Por su parte busca de a futuro sin garantizar financiamiento:

Implementar en forma conjunta con las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los que se encuentren los bienes inmuebles sujetos a expropiación y mediante convenios específicos, proyectos de integración socio-urbana, que estarán sujetos a la viabilidad técnica, ambiental y económica y a criterios de planificación urbanística y el marco legal propio de cada jurisdicción, con el objeto de generar condiciones tendientes a mejorar la calidad de vida de sus ocupantes (Artículo 6).

La segunda parte de este punto del artículo marca los condicionantes amplios, ya que la viabilidad técnica es arbitraria, las condiciones ambientales deficientes son mayoritarias en los asentamientos populares, pero en muchos casos puede ser mitigada o también puede ser “excusa” para no regularizar. Más grave aún es la económica: en una ley votada sin un presupuesto asignado y sujeta a la planificación urbanística parece borrosa. Ya que, por ejemplo, si una jurisdicción decidiera que el lugar de ubicación de un barrio está en un área que tiene otro destino, también sería un impedimento para la regularización. Por último, el marco legal de cada jurisdicción no debe ser un obstáculo, sino por el contrario se debería adaptar para poder llevarse a cabo la expropiación por parte del gobierno nacional e implementarse la integración socio-urbana, si eso es lo que se quiere hacer. Todas estas cuestiones no fueron objetadas por las organizaciones sociales y ONGs que impulsaron la ley y que aceptaron los contenidos técnico-políticos que impulsaron los miembros del gobierno de Mauricio Macri y las negociaciones legislativas.

En cuanto a los servicios, la norma no establece taxativamente su acceso, sino por el contrario quedó redactado con la intención de: “promover acciones coordinadas con

los organismos y ministerios competentes, con el objeto de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos por parte de los habitantes de los barrios populares identificados en el RENABAP en el marco de los proyectos jurisdiccionales” (artículo 6).

El RENABAP es un aporte fundamental para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que propongan la integración urbana de los asentamientos populares, en particular por constituirse en un registro nacional con una metodología unificada. De esa forma se superará la dispersión de los datos que actualmente contamos. No obstante, presenta numerosos problemas de inconsistencia o faltante de datos de la población y la localización (también se omitieron diferentes barrios o parte de ellos).

Una vez definido que el instrumento de acción será exclusivamente la expropiación, la ley estipula que el Poder Ejecutivo Nacional a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) actuará como sujeto expropiador de las tierras ocupadas por los barrios. Este organismo no tiene antecedentes en programas de regularización dominial, sino por el contrario fue responsable de muchos desalojos. Fue creado en la década de 1990 en el marco de proceso de privatización de las empresas estatales llevadas a cabo en el gobierno neoliberal de Carlos Saúl Menem (1989-1999). Se ocupaba de los bienes inmuebles de las empresas estatales que quedaron en manos de Estado y que no fueron transferidos a las empresas privadas de servicios (por ejemplo, ferrocarriles, agua en red, puertos, etc.). Durante ese gobierno se privatizaron muchas de las tierras públicas, pero este mecanismo fue también utilizado de forma muy activa por parte del gobierno de Mauricio Macri, en algunos casos por medio de subastas o también transferidos a las provincias o la Ciudad de Buenos Aires. La explicación que tuvimos por parte de nuestros entrevistados fue que como el proyecto surgió en el seno de la jefatura de gabinete del gobierno de Macri, se ubicó allí para tener un mejor control del proceso. Sin embargo, debía articular con el Ministerio de Desarrollo Social que tendría a cargo la política acerca de los asentamientos populares. De este modo la estructura institucional no era muy propicia para la coordinación de la tarea y, su vez, la estructura administrativa de AABE está preparada para la venta, pero no para la regularización dominial

Nunca se aclara que la expropiación es para luego otorgar la propiedad a sus actuales ocupantes (como lo hizo el Decreto 1001 de 1991, que estableció la regularización

dominial de asentamientos populares en tierras fiscales nacionales). No obstante, se establece claramente que: “la finalidad de las viviendas regularizadas será la de vivienda única, familiar y de ocupación permanente, contemplando el comercio familiar”¹ (Artículo 5). A demanda de las organizaciones sociales se estableció que las cuotas a pagar no podrán superar el 20% del ingreso familiar” (Artículo 5), como en otras ocasiones se hace en viviendas de interés social.

De esto se desprenden dos críticas. La primera es el instrumento elegido. Existen muchos mecanismos para adquirir suelo por parte del Estado o transferirlo a los ocupantes, que sin duda surgen como mejores opciones. Entonces, no se comprende por qué tendrían que transferirse a AABE los inmuebles en cuestión cuando es factible y más sencillo llevar a cabo el proceso de expropiación con leyes provinciales o si se trata de un predio municipal sólo se requiere de la sanción de una ordenanza o si es provincial una ley en ese nivel. Más aún existe toda una serie de instrumentos de captación de suelo urbano muchos más económicos, tales como la prescripción adquisitiva o también puede el Estado ser sencillamente mediador entre propietarios y ocupantes, etc. La segunda es que implica un mecanismo que se contradice con el federalismo que rige en nuestro ordenamiento constitucional. Esto implica, a su vez, complejizar más aún el burocrático y tortuoso camino de la regularización dominial. Otorga un poder exagerado al Poder Ejecutivo Nacional en las decisiones de intervenciones públicas en estos barrios y queda a futuro el alcance de los acuerdos, que pueden adquirir muchos sentidos. En ese sentido tampoco se hace referencia a los derechos de los inquilinos de estos asentamientos, los que son cada vez más numerosos y si ellos van a tener posibilidades de acceder a suelo propio. Si no se aborda el tema, la regularización puede generar conflictos y desalojos masivos de inquilinos y, por lo tanto, un nuevo y grave problema habitacional. Muchos especialistas alertaron en el debate parlamentario que el instrumento de fideicomiso puede quitar transparencia al proceso y generar gastos adicionales.

Lo que aparece como similar a una cláusula transitoria, es quizás uno de los elementos más relevantes. Sin duda, los pobladores de estos barrios tienen un miedo constante a

1. Como suele ser habitual en los procesos de regularización dominial: “La transferencia entre personas humanas sólo podrá realizarse con esa finalidad. Esto implica la prohibición absoluta de su transferencia posterior a personas jurídicas. La autoridad de aplicación gozará del derecho de preferencia ante futuros actos de disposición sobre aquellos bienes inmuebles sujetos al presente régimen (artículo 5).

ser expulsados de sus lugares (aún aquellos que llevan muchos años de construidos) y por eso parece muy acertado el artículo 15 que se establece la suspensión de desalojos por 4 años de los barrios que se encuentran registrado en el RENABAP.

Esta norma visibiliza, que las intenciones de la regularización dominial de asentamientos populares es adoptada por distintas posturas ideológicas, pero más fuertemente por las neoliberales. Como sostiene FERNANDES (2011: 33) la titulación ayuda, pero no constituye un *sine qua non* para promover la inversión en la consolidación de viviendas” (op.cit.: 33).

Desde diciembre 2019 con la asunción de Alberto Fernández del Frente de Todos como presidente de la Argentina, se retoma la cuestión, creando un Ministerio de Desarrollo territorial y hábitat y una Secretaria de Integración socio urbana, que se ocupa de la urbanización de los 4416 barrios populares. Se generaron recursos para este fin vía nuevos tributos a la compra de dólares y se presentó una propuesta de impuesto a las grandes riquezas donde un porcentaje de los recursos se utilizarán para esto. Actualmente, se está comenzando a ejecutar esta política y con el tiempo se verá la incidencia de las organizaciones sociales que promovieron la ley en la gestión de ella, así como las particularidades locales en un país federal.

Bibliografía

CRAVINO, M.C. (2008) Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro, Derecho a la vivienda, capital inmobiliario y gestión urbana (2009). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

FERNANDES, E. (2011) Regularización de asentamientos informales en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PPT\]](#)

Nueva normativa de regularización dominial en asentamientos populares de Argentina: avances y dilemas en el contexto actual

María Cristina Cravino



Antecedentes a la ley 27.453

• Relevamientos de barrios populares: 2016 y 2017 4228 barrios
un millón de 5 familias agrupadas o contiguas, en donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular ni al menos dos de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o telefónica).
Realizado por TECHO, Caritas y organizaciones de la economía popular
Decreto 358/17 se crea registro de barrios (RENABAP)
Certificado de domicilio: política porque muchos creían que implicaba regularización dominial y en muchos casos así fue presentado
Acuerdo entre las organizaciones y el gobierno de Mauricio Macri que era un paso para un plan más ambicioso

• Se entiende por **integración socio urbana**, a los efectos de la presente ley, al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad.

Dilemas actuales

- En ninguna parte del texto dice: "para sus actuales ocupantes"
- Estar sujeto a facultades laxas permite un uso discrecional por parte de gobiernos provinciales y locales pro mercado inmobiliario
- Puede implicar una mayor complejización de los trámites de regularización dominial por la centralización. ¿cuántos barrios tienen iniciado el proceso de regularización dominial?
- El organismo ejecutor no tiene antecedentes de regularización y si de desalojo
- Plantea una desarticulación de organismos
- No fija presupuesto (actualmente resuelto en parte)
- No obliga a la provisión de servicios sino que sólo "promueve"

Plan Nacional de Suelo Urbano en Argentina

Juan Ignacio Duarte

Introducción:

A partir del 10 de diciembre de 2019, el gobierno nacional argentino tomó la decisión de crear el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, medida que apunta a abordar el problema del acceso al hábitat a partir de la conducción en un sólo organismo de las decisiones relacionadas a la planificación del territorio, la mejora del hábitat -incluyendo la construcción de vivienda-, la generación de suelo urbano y las obras de infraestructura para barrios populares. En el marco de las acciones propuestas por el nuevo Ministerio, se comentará brevemente lo resuelto a partir de la Resolución N° 19/2020 del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y las Disposiciones N°1 y N° 5 del año 2020 de la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo de dicho Ministerio.

Por qué un Plan Nacional de Suelo Urbano:

El Plan Nacional de Suelo Urbano parte de comprender que: una política de hábitat virtuosa requiere de una adecuada gestión del suelo; la generación de suelo urbano producido o promovido por el Estado resulta fundamental para garantizar que el propio Estado cuente con suelo disponible para localizar vivienda a construirse y/o a promoverse en forma pública y para ampliar la accesibilidad de las familias a suelo urbano y, por ende, a un lugar donde habitar. Asimismo, considerando que la falta de acceso al suelo es una de las principales causas de la informalidad, es necesario desplegar una gama de instrumentos que desalienten las prácticas especulativas y mejoren las condiciones para lograr la movilización de suelo ocioso”.

Para lograr dar respuesta a estos desafíos, el Plan comprende cuatro líneas: 1- el Programa Nacional de Producción de Suelo, 2- el Programa Nacional de Capacitación y

Asistencia Técnica en Políticas de Suelo; 3- la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo; y 4- el Observatorio Nacional de Acceso al Suelo.

El Plan parte de varias pautas y recomendaciones realizadas en el marco de consensos internacionales para la mejora de la calidad de vida de la población en las ciudades. Entre ellos se destacan los acuerdos alcanzados en la *“Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III”*, donde los países miembros aprobaron una declaración de 175 puntos, varios de los cuales señalan la necesidad de implementar políticas de suelo y urbanas en todos los niveles de gobierno, incluyendo los gobiernos nacionales. También la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el marco del *“Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036”*, definió como uno de sus ejes de acción el de políticas urbanas nacionales, destacando que dichos procesos brindan un “marco de coordinación general”, tanto a nivel nacional como en los niveles subnacionales y locales (CEPAL, 2017:31). Asimismo, el **Consenso de Montevideo** (Naciones Unidas-CEPAL; 2013, Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe), señala la necesidad de un Plan para evitar que el funcionamiento de los mercados de suelo sean un factor más de exclusión de la población en el acceso a un hábitat digno. También se destaca la **Observación general N°4 de Naciones Unidas sobre Derecho a una vivienda adecuada**, cuando señala que es posible identificar algunos aspectos del derecho a una vivienda adecuada que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto, entre ellos la asequibilidad de la vivienda, para la que el precio del suelo urbano es clave y la localización de la vivienda, fuertemente dependiente de la política de suelo.

También merecen destacarse las declaraciones de la arquitecta y urbanista brasileña Raquel Rolnik, en su paso por Argentina en 2011 como Relatora especial de vivienda de Naciones Unidas, cuando señaló que *“Es imprescindible incluir acciones de regulación del suelo. Falta en la Argentina un plan nacional de suelo y hábitat urbano y rural”*. También afirmó que *“La Argentina puede resolver en 10 o 15 años la ‘cuestión de la vivienda’, pero a condición de encarar un plan nacional de suelo y hábitat”*.

A su vez, el Consenso Nacional para un Hábitat Digno (Habitar Argentina, Consenso Nacional para un Hábitat Digno. CELS. Ciudad de Buenos Aires) refleja el posicionamiento de Habitar Argentina, un colectivo multisectorial por el derecho a la tierra, la vivienda y al hábitat con una declaración de diez puntos en la que se señala, entre otras cosas, que *“las políticas de vivienda deben articularse con las de gestión territorial y protección ambiental a partir de una visión integral de las problemáticas y de las estrategias de acción. Es necesario modificar el enfoque tradicional que disocia la acción pública del funcionamiento de los mercados inmobiliarios para garantizar con efectividad la defensa de los derechos y los intereses colectivos”*. También menciona que *“Para incidir en el funcionamiento de los mercados de tierra, promover un uso sostenible y justo de este recurso, reducir sus precios, ampliar la producción de tierra equipada para el conjunto de la sociedad y repartir de forma equitativa las cargas y los beneficios del proceso de urbanización, es necesario poner en marcha políticas basadas en la equidad y la sostenibilidad. Esto supone el diseño e implementación de normas e instrumentos orientados a reducir las expectativas especulativas, sancionar y gravar progresivamente la retención de inmuebles (sin uso ni destino real de alquiler o venta) y repartir equitativamente las cargas y los beneficios de los procesos de urbanización. Por estas razones la política tributaria es una aliada fundamental de la política territorial. La política fiscal tiene no solo la capacidad de generar los recursos necesarios para las inversiones públicas, sino que además induce y disciplina el comportamiento de los agentes del mercado del suelo y de esta manera favorece o desalienta determinados procesos. Asimismo, las políticas deben establecer mecanismos específicos para el acceso a la tierra a las familias rurales a través de sistemas de bancos de tierra, compra preferencial del Estado u otros. Estos terrenos deberán contemplar la unidad económica productiva según región y, en el caso de las familias periurbanas, espacios que permitan la producción agrícola y de granja para el autoconsumo y/o la comercialización local. Estas medidas son fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria”*. Finalmente se destaca que *“las políticas habitacionales deben ir acompañadas de “medidas de intervención estatal en los mercados inmobiliarios, ya que la evidencia muestra que el estímulo a la demanda a través del crédito genera expectativas y comportamientos especulativos en los agentes del mercado que aumentan artificialmente los precios perjudicando a los más necesitados”*. Un trabajo publicado por el CELS para proponer políticas públicas en relación

al Consenso Nacional por un Hábitat Digno, señala que *“es necesario contar con políticas públicas que reduzcan y compensen las desigualdades territoriales... Para que esto ocurra, se requiere modificar la lógica de intervención del poder público, que deberá enfocarse en la regulación del mercado de suelo y la distribución equitativa de las rentas generadas por el proceso de urbanización. Las normas e instrumentos deben reducir las expectativas especulativas, desalentar la retención de inmuebles ociosos, repartir equitativamente los costos y los beneficios del proceso de urbanización y permitir la construcción de territorios ambientalmente sustentables”* (Centro de Estudios Legales y Sociales; 2017, Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Diez propuestas de políticas públicas. CELS. Ciudad de Buenos Aires).

Lo que propone el Plan Nacional de Suelo Urbano

- Programa Nacional de Producción de Suelo:

El Programa Nacional de Producción de Suelo se plantea producir y promover la generación de lotes con servicios, así como los instrumentos legales necesarios para favorecer la creación de Bancos de Tierras, entendidos como un sistema de administración e incorporación de inmuebles al patrimonio municipal, que sirva para regularizar y constituir reservas de tierras públicas y lograr su aprovechamiento integral.

Es necesario que las políticas de suelo se fijen a través de normas y reglamentaciones para su uso, ocupación y subdivisión, por lo tanto, los convenios que la autoridad de aplicación del Plan suscriba con los gobiernos subnacionales deben contemplar la participación en la valorización inmobiliaria en caso que la misma sea generada producto del convenio. Se intenta de esta forma alentar y promover el instrumento conocido como plusvalía urbana, para lo cual las jurisdicciones deberán contar con normas que permitan criterios objetivos de valorización del suelo, de acuerdo a las mejoras de uso del suelo o edificabilidad que puedan obtener inmuebles del dominio de particulares.

Los lotes que se produzcan en base a los acuerdos y convenios celebrados deberán ser destinados a Planes y Programas de promoción del hábitat que contemplen el acceso al suelo de los distintos segmentos sociales, ello teniendo en cuenta la actual conformación de brechas de ingreso y acceso a empleo formal, que impactan en los patrones espaciales y socioeconómicos de las ciudades. En particular ello se expresa en la desigualdad en los ingresos, así como el acceso a empleo formal, lo que impacta en los patrones espaciales y socioeconómicos de las ciudades, y en particular se expresa en el acceso desigual a suelo urbano y vivienda (CEPAL, 2017). La pirámide social argentina para el año 2018 (fuente: Consultora W, sobre la base de datos de NSE AAM / Saimo / CEIM / EPH-Indec, 2018) muestra que el 20% de los hogares pertenecen a la clase baja y 30% a la clase baja superior, sumado a un 28% de clase media baja, lo que implica que **los ingresos familiares de estos grupos dificultan poder destinar parte de los mismos a satisfacer el acceso al suelo y la vivienda, sobre todo en un mercado de suelo desregulado** como el que predomina en las ciudades argentinas. Cabe recordar aquí la relación desfavorable de los precios inmobiliarios -particularmente los precios del suelo- y los ingresos en América Latina y el Caribe (y en Argentina), que puede alcanzar, en promedio, hasta tres veces más lo que se observa en los Estados Unidos (Blanco, Fretes y Muñoz, 2014).

- **Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo:**

Otro de los objetivos del Plan es la mejora de las capacidades de los funcionarios políticos y técnicos municipales para la implementación de instrumentos de gestión de suelo, los que como explicáramos antes, forman parte de las competencias directas y exclusivas de los gobiernos locales para regular el uso, ocupación y planificación del suelo.

El Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Políticas de Suelo apunta a contribuir a la capacitación permanente de técnicos y funcionarios de la Administración Pública en Políticas de Suelo, para mejorar las capacidades de los gestores públicos de gobiernos locales y provinciales en políticas en la materia. Asimismo, prevé la asistencia técnica a gobiernos locales para avanzar en políticas de suelo adecuadas a la realidad local.

- **Mesa Intersectorial de Política de Suelo:**

Para atenuar la fragmentación de las políticas de suelo urbano, es necesario propiciar mayores niveles de participación, por lo que la propuesta contempla la creación de la Mesa Intersectorial de Política de Suelo, que se propone como un ámbito de debate y estará compuesta por el sector público, privado, organizaciones gremiales, universidades y organizaciones civiles que a través de instancias participativas enriquezcan los contenidos mínimos de la política nacional de suelo y contribuyan a promover marcos legales y políticas públicas para lograr un crecimiento adecuado de las áreas urbanas y la protección de los cordones periurbanos.

El Plan ha establecido la creación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo, que *“se reunirá con periodicidad y aprobará en su primera reunión el reglamento de trabajo que propondrá la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo, en el que entre otros aspectos se establecen los criterios de composición, los documentos que podrán aportarse y discutirse y la modalidad de participación a distancia, que será coordinada por el área de capacitación y asistencia técnica”*.

Las propuestas y debates realizados por los participantes conformarán documentos públicos que serán puestos a consideración de la máxima autoridad del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, como insumos para la gestión y definición de políticas públicas.

- **Observatorio Nacional de Acceso al Suelo:**

El Observatorio Nacional de Acceso al suelo pretende dotar al Estado Nacional de datos y relevamientos confiables que permitan analizar el comportamiento y en su caso sugerir regulaciones en relación al mercado de suelo. Ello bajo la evidencia de que cuando el desarrollo del mercado inmobiliario en las ciudades se desarrolla bajo las normas que promueve el sector privado, las desigualdades y la segregación socio-espacial se ahondan.

El Observatorio Nacional de Acceso al Suelo se constituye como un ámbito de obtención, procesamiento, análisis y seguimiento de datos acerca de la situación de

acceso al suelo en todo el territorio nacional y de la situación del mercado de suelo, información que constituirá un insumo fundamental para el diseño, la ejecución y la evaluación y monitoreo de las políticas y programas implementados. Para realizar dicha tarea se contará con dos recursos necesarios para desarrollar políticas de suelo urbano "preventivas", como son el Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales, que *"conformará una base de datos confiable a la que podrán recurrir las distintas áreas del Ministerio para la formulación de programas e intervenciones"*; y el Observatorio Nacional de Precios del Suelo, donde *"se realizarán los Mapas de Valores de Suelo, que permitirán la toma de decisiones estratégicas para evitar o mitigar las prácticas especulativas y la escasez de tierra en áreas consideradas de desarrollo prioritario"*.

A modo de cierre:

Lograr los objetivos que marca el Plan Nacional de Suelo Urbano requiere de consenso social para que el mismo se transforme en una política a largo plazo. Hacia esa dirección se encaminan todos los esfuerzos de las distintas instancias y componentes del Plan. El resultado de las propuestas y programas podrá ser evaluado dentro de algunos años, lo que permitirá observar si se avanzó en el camino de avanzar en logros que mejoren la calidad de vida de quienes decidan habitar el suelo argentino.

Citas bibliográficas:

Resolución MDTYH N° 19/2020, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/229292/20200514>

Disposición SSPSYU-MDTYH N° 1/2020, disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/230947/20200619>

Disposición SSPSYU-MDTYH N° 5/2020, disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/235015/20200915>

Blanco B. Andrés G., Fretes Cibils, Vicente y Muñoz M. Andrés F. -editores- (2016): "Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe"; disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Expandiendo-el-uso-de-la-valorizaci%C3%B3n-del-suelo-La-captura-de-plusval%C3%ADas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Centro de Estudios Legales y Sociales (2017): "Consenso Nacional para Hábitat Digno"; disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/06/Consenso_habitat_digno_web.pdf

Nueva Agenda Urbana "Hábitat III", disponible en: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1991): "El derecho a una vivienda adecuada"; disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

SEGUNDO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"CONEXÕES ENTRE INFORMALIDADE URBANA, REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E PANDEMIA NO PERU"

DIA 13/07 DAS 17H ÀS 19H BRT



Gustavo Riofrio

Sociólogo pela Universidade de San Marcos,
Urbanista pela Universidad de Grenoble II e
consultor e investigador associado de DESCO



Silvia de los Rios

Arquiteta e Urbanista pela Universidade
Privada Ricardo Palma, mestre em arquitetura
com menção em Renovação Urbana

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln
Institute of Land Policy



Leticia Osório

Conselheira de relações
internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para
contato@ibdu.org.br e você receberá **NO DIA
DO EVENTO** o link de acesso para o Zoom



II - Conexões entre informalidade urbana, regularização de assentamentos e pandemia no Peru

Gustavo Riofrío

Sociólogo formado na Universidade de San Marcos e urbanista formado na Universidade de Grenoble II (Pierre Mendes-France), consultor e investigador associado da organização DESCO.



Silvia de los Ríos

Arquiteta e urbanista pela Universidade Privada Ricardo Palma, Mestre em arquitetura com menção em Renovação Urbana.



Para acessar o vídeo do Webinário: www.youtube.com/watch?v=gAppzLF-ZjA



Las recetas formales no sirven para las realidades informales

Gustavo Riofrío

...métodos hay para manejar, pero no para amoldar a tantos de diferentes naturalezas que vienen al puerto. Usted es amigo de los grandes y ellos vuelan alto y no ven las naturalezas. Se han hecho moldes y todos han reventado.

José María Arguedas, "El zorro de arriba y el zorro de abajo"

... existem métodos para administrar, mas não para acomodar tantas naturezas diferentes que chegam ao porto. Você é amigo dos grandes e eles voam alto e não vêem as naturezas. Moldes foram feitos e todos estouraram.

1. INTRO

La pregunta propuesta por los organizadores del webinar nos plantea una aparente paradoja: ¿Por qué un país como el Perú que reaccionó tan temprano y con tanta energía para enfrentar la pandemia COVID 19 tomando con medidas de control aplaudidas en el medio internacional exhiba ahora altas tasas de contagio y un crecimiento de la crisis comparable y aún mayor que el de aquellos países como Inglaterra o Brasil en la que los altos mandos despreciaron las señales de la crisis? De manera específica, se busca relacionar la situación existente con la alta informalidad existente en el país.

En verdad, el resultado global es similar en la mayoría de realidades sudamericanas, aunque varía en intensidad y en su expresión, que es lo que hay que intentar explicar.

- La atención primaria de salud es verdaderamente precaria. Numerosos puestos de atención primaria de salud no cuentan con médicos, y tienen insuficiente personal técnico; no atienden las 24 horas; no tienen equipamiento mínimo adecuado, ni materiales siquiera para proteger a los agentes de salud. En palabras de uno de los cinco ministros de salud que hemos tenido durante la pandemia: "Se trataba de un partido de fútbol en el que íbamos perdiendo y el

árbitro pitó un penal; tuvimos que cuidar al arquero para que no nos metan el gol.” Con ello se justificó que la atención vaya a los grandes hospitales equipados (o no) con camas UCI para los enfermos graves.

- Todas las ciudades exhiben algunos grados de pobreza y bajos estándares urbanos en determinados barrios, atestiguando la desigualdad existente. A pesar que la pandemia llegó al país por avión, muy pronto se difundió entre la gente de a pie. Una cosa es contagiarse y otra es ser vulnerable por calidad de vida.

No obstante, estas afirmaciones son tan amplias y generales que no dejan lugar a extraer elementos de aprendizaje que ayuden a la elaboración de correctivos a la actual situación o, al menos, propuestas sensatas para que, en palabras oficiales bien intencionadas, no se comenten los mismos “errores” en el futuro.

2. ACERCA DE LA INFORMALIDAD

*El mal gusto sufre igual suerte que la que Cruce consideraba como típica del arte: todo el mundo sabe perfectamente lo que es, y nadie teme individualizarlo y predicarlo, pero nadie es capaz de definirlo. Y tan difícil resulta dar una definición de él que para establecerla se recurre no a un paradigma, sino al juicio de los *spoudaioi*, de los expertos, es decir, de las personas de gusto, sobre cuyo comportamiento se establecen las bases para definir, en precisos y determinados ámbitos de costumbres, lo que es de buen y de mal gusto.*

Umberto Eco: Estructura del mal gusto

Vendedores callejeros de golosinas y globos, lustrabotas, mujeres y niños muy pobres que intentan limpiar los vidrios de los automóviles, cargadores de productos que entran y salen de los mercados mayoristas. Familias que se turnan en un pequeño puesto que vende relojes y baterías, y que los repara; señoras que preparan y venden alimentos en la puerta de las fábricas; familias que venden en la puerta de sus domicilios y en la vecindad alimentos típicos elaborados en casa; vendedores ambulantes de cualquier cosa, ambulantes especializados, productores/vendedores callejeros de vestimenta; vendedores en puestos de periódicos, cigarrillos y demás. Corredores de viviendas

ilegales edificadas en terrenos legales. Pescadores estables y ocasionales. Impresores de guías de calles de los barrios espontáneos, músicos en los cementerios el primero de noviembre. Cambistas de moneda. Recuperadores de caucho, plásticos, papeles y vidrios; recicladores de estos productos en fábricas artesanales o en plantas con buena maquinaria, productores de etiquetas que dicen "Canon" para ser vendidas a pequeños fabricantes de toallas; familias que producen en la vivienda prendas de vestir para el mercado del barrio, para la tienda de moda, para la exportación; la señora que hace finos vestidos de novia; productores de sillas de mimbre, productores de rejas de fierro para puertas y ventanas, maestros constructores con dos o tres albañiles; artesanos en cuero, en madera, en tejido, en vidrio y en cerámica; artesanos de renombre en todo lo anterior que trabajan en casa y a pedido; pintores al óleo y de brocha gorda, paseadores de perros de raza, llenadores de buses; contadores, arquitectos, ingenieros, etc. sin estudios ni licencia profesional.

Chamanes con currículum en su tierra natal, productores y vendedores de pócimas de amor, de sistemas de escape para los autos, de etiquetas autopegables, de sortijas y pulseras en metal feble o en plata, de ojotas y alpargatas. Choferes de vehículos particulares que hacen taxi sin licencia; productores de software anti virus para los virus locales (a veces producidos por ellos mismos), instaladores de software e instructores en su uso; cargadores de agua en barrios sin el servicio, distribuidores de agua en camiones, reparadores callejeros de vehículos; payasos, contadores de cuentos y grupos de teatro en las plazas; productores y vendedores de velas, de relicarios, de milagros y de estampas del Corazón de Jesús, del Señor de tal o cual o de las once mil vírgenes. Jogadores de búzios. Transformadores de perros en perros de raza, reparadores de zapatos y botas usadas, sastres del barrio, vendedores de lugares en las filas para ingresar al cine o al estadio, alquiladores de teléfonos celulares en las playas. Urbanizadores de terrenos eriazos, constructores de sus propias viviendas. Etcétera¹.

Umberto Eco sostiene que el mal gusto es un tema tan esquivo que normalmente se tiene que acudir a una suerte de autoridades del gusto para decidir sobre qué es o no de mal gusto. Pareciera que la banalización de las ciencias sociales en los temas del desarrollo ha llevado a que lo que en medio de discusiones académicas sobre la realidad

1. Gustavo Riofrío: "El rol del sector informal, tres reflexiones y varias sugerencias", Taller de pobreza urbana ALOP-Banco Mundial. Rio de Janeiro, 1998.

urbana de nuestros países evolucionara de una Teoría de la Dependencia a la Teoría de la Marginalidad y, ahora, a un esquivo concepto sin clara base conceptual utilizado por las autoridades del desarrollo y repetido por políticos y periodistas. No es mi intención desarrollar acá los conceptos sobre el tema de la informalidad, pero resulta indispensable hacer algunas precisiones que nos ayuden a conocer la diferencia entre lo sucedido en el Perú, cuyas nuevas urbanizaciones han sido “formalizadas” con mayor alcance e intensidad que en otros aires continentales.

El término informal se utiliza ahora de tantas y diferentes maneras que deja de ser útil². En la cita de Hernando de Soto que mencionamos en la presentación ante el IBDU en julio pasado, una “vendedora de tortas” (tortillas) también es bautizada como informal.

...la tercera cosa es que resulta claro que no pueden formar capital. El resultado es, como lo acaba de anunciar (sic) el Director General de la OIT Guy Ryder, que de los 3,300 millones de personas en el mundo que trabajan, que llevan el pan a su casa, --desde la esposa que hace tortas, el caballero que hace mecánica, hasta los hijos que hacen encargos diversos--, 2,000 millones, esto es, el 60% son informales en el mundo...

Entrevista CNN a Hernando de Soto, 10 de junio 2020³; subrayado mío

En numerosas oportunidades he insistido que, en el peor de los casos, no se debe bautizar como “informales” a las personas o a los grupos humanos. Ello no es más que una burda adjetivación que evita describir mejor a los grupos sociales que no hacen las cosas de acuerdo a lo que una sociedad eurocéntrica considera que es aceptable. He señalado que si de “formalizar” se trata, lo que hay que hacer es **formalizar los sistemas** populares de hacer las cosas en lo que a la vivienda y urbanización se refiere y no formalizar a las personas, puesto que ello implicaría que actividades y culturas enteras tendrían que dejarse de hacer del modo como se hacen para pasar a funcionar --si es que pueden-- dentro de los parámetros que el imperio de la ley considera que es la forma correcta. Está

2. En 1972 una misión de la OIT sobre el empleo en Kenya analizó las actividades económicas fuera de la economía convencional y oficial para la OIT, utilizando por primera vez el término “sector informal en la economía”. Vale la pena señalar que en el lenguaje del desarrollo se alude a la informalidad vinculado frecuentemente a los asuntos laborales.

3. Entrevista en CNN: <https://www.facebook.com/baella/videos/580059852924013>. La frase de Guy Ryder fue dicha por primera vez el año 2014 en una reunión internacional.

de más indicar que las normas muchas veces son clasistas y culturalmente eurocéntricas. En un país como Brasil, donde --según Jorge Amado-- el primer sociólogo de Brasil fue el mulato Pedro Arcaño que trabajaba como bedel en la Universidad de Bahía, no es necesario abundar sobre esta maravillosamente compleja realidad.

Se afirma que el Perú es uno de los países con la mayor informalidad. Las cifras acerca de la informalidad laboral, económica y, por cierto, de la informalidad en la vivienda son muy altas. La cantidad de viviendas edificadas contando con una autorización o licencia de construcción no supera el 24% a nivel nacional (ENAHO 2018), que se reduce al 19% nacional cuando se consulta si se contó con la asistencia de especialistas en ingeniería o arquitectura. La falta de documentos oficiales que atestigüen de la calidad de la vivienda las convierte en viviendas informales, siempre de manera despectiva en el idioma del público informado, las autoridades y los empresarios de la construcción en búsqueda de los dineros públicos.

Más significativo es que recientemente las urbanizaciones en las que primero se vive y luego se urbaniza y construye ocupan el 40% del suelo ocupado en Lima-Callao (pobl. 10 millones) y arriba del 60% en todas y cada una de las grandes ciudades del Perú. Este asunto es más significativo ya que el lenguaje oficial y el tecnocrático internacional también se bautiza a éstas como "urbanizaciones informales". Vale la pena, entonces definir qué es (y qué no es) informalidad, puesto que en nuestros días la extensión del fenómeno y el abuso en su calificación ahora produce que ya no se puede distinguir con claridad entre informalidad e ilegalidad.

Como se sabe, la urbanización precaria es un fenómeno urbano continental y mundial que siempre tiene un apelativo diferente en cada lugar, como si se tratara de un "problema" particular de esa ciudad o ese país. Barriadas, callampas, favelas, barrios de ranchos, tugurios, más que descripciones de la modalidad de urbanización progresiva sin asistencia técnica son sobrenombres, apelativos o *apelidos* que localmente se da a esta realidad. La misma realidad recibe un nombre propio en cada territorio, como si se tratara de un fenómeno particular. En pocas palabras, si bien en cada país o región tienen un adjetivo que las denomina (aunque no las describe), en el lenguaje eufemístico convencionalmente formal ahora se les llama --entre otros-- "urbanizaciones informales". ¡Qué paradoja!

En el lenguaje jurídico encontramos menciones al concepto de informalidad en el código civil, mas no en los códigos penales, cuando todo llamaría a pensar que la conducta informal se encuentra a mitad de camino entre lo legal y lo ilegal. La mención del código civil no necesita mayor explicación, pues tiene la misma aplicación que cuando las personas invitadas a una reunión social consultan si deben atender la cita vestidos de manera formal o informal. El hecho que no se les califique de ilegales, asunto penal, es muy significativo.

El hecho que numerosas actividades humanas reciban el apelativo de informales y no de ilegales tiene --además de la hipocresía y falta de rigor científico-- el reconocimiento implícito que se trata de actividades que son: 1) comunes y hasta generalizadas en determinados ámbitos y 2) que no tienen finalidad o propósito de dolo⁴.

El afán de calificar en vez de explicar en qué consisten estas urbanizaciones nos lleva a definiciones de muy baja calidad cuando llega el momento de los conceptos. Véase como ejemplo la definición de ONU Hábitat en un reciente documento oficial⁵:

Un hogar de tugurio es, de acuerdo con ONU-Habitat⁹, un grupo de individuos que vive bajo un mismo techo en un área urbana, privado de una o varias de las condiciones detalladas en el recuadro 3.1, entre ellas, disponer de una vivienda de materiales duraderos, con suficiente espacio, acceso a fuentes mejoradas de agua y a instalaciones de saneamiento, y sin riesgo de desalojo. (p63, subrayado mío)

En este caso, la palabra tugurio es una traducción al español de "slum". Acto seguido, y sin mayor explicación el documento agrega lo siguiente:

4. Pienso en las señales sobre el estacionamiento de vehículos leídas hace algunos años en la avenida de los Campos Elíseos de París: hay estacionamiento "prohibido" y también estacionamiento "tolerado" en el que de alguna manera no escrita se conoce qué es tolerado y qué no.

5. ONU, Hábitat: ESTADO DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012, impreso en Brasil Rumbo a una nueva transición urbana. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Estado%20de%20las%20Ciudades%20de%20Am%C3%A9rica.pdf>

Muchas deficiencias habitacionales tienen su origen en opciones temporales de vivienda que se convirtieron en permanentes ante la falta de otras alternativas. La producción social de vivienda en condiciones de informalidad sigue siendo la única o la mejor opción objetiva para quienes viven en la pobreza o excluidos del mercado formal. (p64, subrayado mío)

No sabemos si al mencionarse el mercado informal se alude al mercado laboral o al mercado de la vivienda. La falta de especificidad marca una diferencia entre el día y la noche. Asumo que para los autores del informe es más conveniente no hacer las precisiones al respecto. El análisis continúa, y se concluye que:

Paradójicamente, el suelo urbano raramente ha sido objeto de una política de Estado y, en la mayoría de los países, solo se han tomado medidas a posteriori con el objetivo de regularizar situaciones de ilegalidad o informalidad. Salvo algunas excepciones, en las ciudades de América Latina y el Caribe, el mercado de suelo está poco reglamentado y no existen políticas públicas claramente orientadas a favorecer su distribución más equitativa. (p.69, subrayado nuestro)

Este documento ONU Hábitat implica un enorme e inexcusable retroceso en la caracterización de las urbanizaciones donde primero se vive y luego se urbaniza y edifica. En el lenguaje de los años sesenta y setenta se distinguía entre **slum**⁶ (barrio hacinado y sin ningún ordenamiento urbano, generalmente en los intersticios de la ciudad o en sus barrios históricos venidos a menos) y **squatter settlement**⁷ (urbanización de invasión). Es cierto que las enormes extensiones en ciertas ciudades de la India recibían el nombre de slum. Sin embargo, en el caso de Latinoamérica y otras realidades el concepto de squatter settlement pasó a denominar a tejidos urbanos formados por

6. Cortiço en Brasil; tugurio en Perú (pero no en Colombia)

7. Favela en Brasil; barriada, pueblo joven, reciente mente bautizado como "asentamiento humano", en el Perú. Tugurio, en Colombia

la población o por urbanizadores piratas o por el Estado con voluntad de urbanizar y no solamente de acampar temporal o permanentemente en el lugar. Esta definición fue consagrada en los escritos de John Turner, entre otros. Su texto "Libertad para construir" ciertamente no alude a las iniciativas de las familias que viven en pequeños espacios sobre ocupados de manera precaria, sino, más bien, a territorios más extensos ocupados con la intención de hacer ciudad de otra manera, que se consideraba más conveniente que aquella que no les permitía el acceso a la ciudad. Esa también era la concepción de los esposos Anthony y Elizabeth Leeds cuando en los años setenta publicaron estudios sobre las favelas de Río de Janeiro.

La definición oficial peruana de esta modalidad de estos tejidos urbanos rezaba de la siguiente manera en el año 2012

2.4. Definiciones: a) Barrio urbano-marginal, en adelante BUM. Núcleo urbano caracterizado, por presentar altos niveles de pobreza monetaria y no monetaria y carecer, total o parcialmente, de servicios de infraestructura y de servicios de equipamiento (p.6)⁸.

El apelativo de BUM no ha tenido mucho éxito, últimamente, pero contiene un elemento muy importante para lo que nos interesa: se define a esta urbanización por su situación inicial y no como una modalidad de producción del espacio. Aquí se trata de una definición banal, debido a que no hay urbanización de este tipo que empiece con familias ricas y con todos sus servicios y equipamientos, excepto aquellas que se hacen al margen de las leyes de suelo para familias de muy altos ingresos conocidas como "countries" en Buenos Aires o en suelos reservados camino al Ajusco en México DF.

Estas definiciones son estáticas, ya que describen solamente los momentos iniciales de estas urbanizaciones, cuando no hay nada más dinámico social y urbanísticamente hablando que una urbanización progresiva. Una descripción estática es una foto de un momento que no ayuda a entender la dinámica, las reglas y la racionalidad que anima a los grupos sociales que prefieren urbanizar ellos mismos a esperar por las deficientes soluciones de espacio que en muchos países han provisto las políticas oficiales de la llamada vivienda social desde los años sesenta.

8. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Dirección Nacional de Urbanismo: Situación de los barrios marginales en el Perú 2012.

Si bien hay una enorme variedad en este tipo de urbanizaciones, resulta preferible utilizar un criterio urbanístico para describir a estos tejidos urbanos. Llamaremos *barriada* --o como ustedes lo deseen-- para describir a la manera de urbanizar y producir ciudad en la que primero se habita y luego se habilita el lugar. Tal como fuera definido en 1969 por Alfredo Rodríguez y ampliado por Gustavo Riofrío en 1978⁹, las entonces llamadas *barriadas* o *barrios marginales* consisten en una manera de urbanizar el suelo en la que su ocupación precede a los procesos de habilitación urbana y edificación. Determinado un espacio, principalmente sin uso productivo o con uso agrícola, las familias ocupan el lugar y proceden a lotizarlo. Resulta evidente que en el primer momento de esta modalidad de urbanización hay mucha pobreza, desorden y no hay equipamiento, pero esa no será la situación intermedia ni, menos la que llegará con el paso del tiempo. No obstante, la definición por lo que “no es” impide responder, por ejemplo, a la importantísima pregunta de si cuando mejora en algo la situación económica, llegan el agua y la electricidad la urbanización dejará de llamarse una *barriada* o un *barrio informal*. Esta no es una pregunta retórica. En nuestros días, la mayoría del territorio ocupado por las *barriadas* desde los años sesenta se encuentra consolidado y presenta características *sui generis* que deben ser abordadas. La *barriada* no es solamente un modo de inicio de urbanizaciones, sino uno de desarrollo y hasta de deterioro. El estado de la vivienda que ya se edificó observado con la pandemia es, precisamente, uno de los asuntos a considerar.

Mejor aún, si se trabaja con profesionales sobre el tema urbano es necesario abandonar los apelativos y utilizar criterios urbanísticos. Se trata de urbanizaciones progresivas que buscan específicamente crear ciudad (y no acampar en ellas). El proceso ha evolucionado en el tiempo y empezó en el momento del *boom* urbano, cuando las élites y las autoridades urbanas negaron a los inmigrantes pobres (pues no a los inmigrantes con dinero) el acceso al suelo y a la ciudad. En ellas la vivienda también se produce de manera progresiva por autoconstrucción progresiva. Ello no tiene por qué ser rechazado por los códigos urbanos, pero si es negado por la mayoría de ellos, aunque no en Suecia o los Estados Unidos, para poner solamente dos ejemplos. La razón por la que se le coloca un apelativo cualquiera reside en que no existe la voluntad de establecer un procedimiento apropiado en las normas urbanísticas para el seguimiento público

9. Rodríguez A., Alfredo: “Notas para la interpretación del desarrollo físico de las *barriadas*”; en *Aportes para la interpretación del fenómeno urbano: la *barriada**. Cuaderno Desco. Serie A-2, Lima 1969. Y Riofrío B., Gustavo: *Se busca terreno en próxima *barriada*: Espacios disponibles en Lima 1940-1978-1990*. Desco, Lima 1978

de la actividad, asunto perfectamente sencillo de establecer, pero que es distinto al de la urbanización llamada convencional¹⁰.

3. LA INFORMALIDAD Y LA FORMALIZACIÓN URBANA PERUANAS

El caso de las barriadas peruanas (muchas veces conocidas como “pueblos jóvenes”) ha llamado la atención internacional en dos importantes momentos: 1) entre los años sesenta y setenta, y 2) a mediados de los noventa

Momento uno: Lo importante de los años sesenta fue el hecho que a partir de una Ley Orgánica de 1961 se inició un complejo proceso en el cual la formación o aprobación de estas urbanizaciones quedó en exclusivas manos del Estado, sea por decisión propia o como respuesta inmediata a las ocupaciones en suelos reservados para urbanizaciones “sociales” del tipo lotes con servicios. A diferencia de lo sucedido en otros países, el lotizador pirata desapareció por completo. El Estado se quedó con el monopolio de la urbanización pirata, la que se hizo cuidando estándares convencionales (ancho de vías, tamaño regular de los terrenos, reserva para áreas verdes y equipamiento) que prometían que el desarrollo futuro fuera mejor¹¹. La política de vivienda popular, más que consistir en edificios o urbanizaciones de vivienda social se convirtió en una “política de dos caras”: vivienda para el mercado subsidiado o no por el Estado y terrenos para las familias excluidas por el mercado¹². En tanto que los terrenos de entonces eran vastos y de buena calidad, ello generó un proceso participativo sin precedentes y ejemplar. La mayoría de estas urbanizaciones empezaron como “lotes tizados”, esto es, simples repartos ordenados o reordenamiento de las invasiones del momento. El reconocimiento público --y al principio de oficio-- de estas ocupaciones proporcionó a las familias una evidente seguridad en la tenencia del suelo que permitió dos resultados: 1) que las familias tomen la iniciativa de auto urbanizar y autoconstruir sin temor al desalojo, y 2) que haya un compromiso tácito con el Estado a su papel colaborando con la elaboración y ejecución de proyectos de habilitación urbana que --es imprescindible aclararlo-- en el caso de los servicios siempre fueron pagados por las familias en el momento de su instalación.

10. En el caso peruano esto es particularmente segregador, debido a la clara voluntad y aspiración a la modernidad urbana mostrada ya desde los años sesenta por quienes fueron los pioneros en la formación de barriadas.

11. Las barriadas más grandes de Lima desde 1948 han sido formadas directamente por el propio Estado.

12. Riofrío 1978: Se busca terreno...

El concepto que aparecía en la ley era el del “saneamiento físico y legal” del lugar. Aunque se ha utilizado (y sigue utilizando) un lenguaje extraído del sanitarismo de inicios del siglo XX, se trató de una iniciativa muy moderna: la urbanización total del sitio, con la participación de la iniciativa de las familias (que, por supuesto es privada) y la tutela y financiamiento del Estado en lo que al equipamiento y los servicios se refiere.

La ocupación continua, permanente y para sí de lotes entregados o convalidados por la autoridad competente se hizo en urbanizaciones con planos aprobados por la autoridad competente. Muchos documentos civiles atestiguaban que las familias habían residido en el lugar y habían adquirido en el mercado los materiales con que edificaron las viviendas. Quedaba claro como consecuencia que aún sin disponer del título de propiedad individual sobre el lote y lo edificado el Código Civil les permitiera con completa libertad notarizar una venta de la vivienda o “traspasar” el derecho expectatio de recibir un título de propiedad individual en el momento en que San Pedro baje el dedo. La urbanización funcionó así como un condominio cualquiera.

*No carnaval não vou mais sair fingindo
que passo a minha vida inteira a cantar
Eu vou-me divertir, na certa eu vou sambar
mas dessa vez a ilusão não vai me pega*

Elton Medeiros: Sem ilusão

En los años ochenta, muchas municipalidades (la de Lima Metropolitana, entre otras) empezaron a otorgar títulos de propiedad sobre los terrenos, culminando el largo proceso iniciado con la ocupación de una urbanización de lotes tizados y la llegada de los servicios y equipamiento. Ciertamente se trató de momentos muy gratos para las familias, pues culminaba el saneamiento: 1) físico y 2) legal de la urbanización. Lo que sucedió con la vivienda edificada por las familias nunca ha sido asunto de discusión pública y no fue considerado parte de los procesos de titulación.

La principal lección de política urbana para nuestros días como resultado de este largo proceso de saneamiento físico y legal de los años sesenta a los años ochenta es muy sencilla: a pesar de su enorme extensión, el pacto social establecido entre el Estado y

las poblaciones consistió en la entrega y el acondicionamiento del suelo, pero ninguna acción de asistencia técnica, orientación o supervisión de la calidad de la vivienda que allí se edificó. Se resolvió el problema del suelo, pero no el de la vivienda de calidad.

Los documentos producidos en las décadas del sesenta y setenta por los estudiosos, la Alianza para el Progreso, el MIT y demás, señalaron la necesidad de la autoconstrucción asistida, pero lo que cada familia hizo en su lote nunca constituyó asunto de preocupación pública y hoy se descubre que en esas viviendas han ocurrido muchos contagios debido a que ya hay más de una generación viviendo en ellas.

*É uma cova grande pra tua carne pouca
Mas a terra dada, não se abre a boca
É a conta menor que tiraste em vida
É a parte que te cabe deste latifúndio
É a terra que querias ver dividida
Estarás mais ancho que estavas no mundo
Mas a terra dada, não se abre a boca*

Chico Buarque: Funeral de Um Lavrador

Momento dos: El proceso iniciado con el gobierno abiertamente neoliberal de Alberto Fujimori (1989-2000) también ha logrado mucha notoriedad, catapultada por los programas ideados por Hernando de Soto y financiados por el Banco Mundial. Sin embargo la coyuntura urbana y el énfasis de la actividad ha sido muy diferente. En lo que a la disponibilidad de suelo para continuar con el pacto social, tanto la expansión y consolidación de las ciudades, como el funcionamiento de los mercados de suelo determinaron que ya no sea sencillo que el Estado formara nuevas urbanizaciones del tipo lotes con servicios o lotes tizados o reservara suelo cercano para ello¹³. La industria de la vivienda de ingresos medios acaparó las áreas de expansión, incluyendo allí a los terrenos agrícolas, escasos en la Costa del Perú, pero las barriadas se situaban

13. Es conveniente señalar que, excepto la Ciudad Satélite de Ventanilla en el puerto del Callao contiguo a Lima, las urbanizaciones populares de los años sesenta y setenta creadas por la acción pública o con su anuencia se han producido en los extramuros cercanos a la ciudad convencional y no a grandes distancias físicas y psicológicas del casco urbano. En el caso específico de Lima, la zona norte de la ciudad se fundó en un área paralela al eje industrial creado a inicios de los años cincuenta. Ciertamente que había serios problemas de transporte público, pero toda el área tenía vocación urbana.

inmediatamente después. Las altas autoridades, por su lado, ya no estaban dispuestas a convalidar ocupaciones de suelo ocurridas por iniciativa de líderes locales, organizadores de invasiones y, por cierto, autoridades en procesos de elección o re-elección. En otras palabras el momento de entrega de suelo como solución al problema de la vivienda llegó a su fin, aunque no las inercias que se originaron. El habilitador pirata de grandes extensiones peri urbanas apareció con fuerza a fines de los años '90, luego de 70 años de ausencia.

La propuesta implícita de Hernando de Soto es sencilla de entender: el título de propiedad **sobre el suelo** en aquellos lugares en que ello es aún posible abrirá las puertas a que el mercado se encargue de la vivienda y, suponemos, también de los procesos de habilitación del suelo. Es evidente que esto no se ha cumplido. A partir de 1996 empezó un proceso de inscribir en los registros públicos los títulos ya entregados en varias ciudades y a otorgar títulos en aquellas urbanizaciones consolidadas que aún no los tenían. Un momento de alegría, una vez más.

Lo más importante, sin embargo es el proceso de entrega de títulos de propiedad debidamente registrados en aquellos barrios en situación incipiente urbanización. Ello inclusive ocurrió sin consultar con los planes urbanos de las municipalidades respectivas. En otras palabras, se trató de un **saneamiento legal sin promesa de saneamiento físico del suelo**. Es necesario señalar que por error o por inercia, los funcionarios continuaron llamando a este proceso como un saneamiento "físico y legal", cuando ahora solamente se trató del registro del suelo. La inercia de las cosas hace que las urbanizaciones precarias y con un futuro urbano peor que el de sus parientes lejanos de las décadas anteriores reciban un título legal debidamente registrado sobre el suelo. En el caso de las barriadas de la primera época, la legalización definitiva del suelo (unque no de la vivienda) consistió en el paso final de un largo proceso de acondicionamiento territorial de y de urbanización, mientras que aquí aparece como el paso inicial. En todos los casos la vivienda ni siquiera ha sido mencionada en los títulos. Baste señalar que planos con las curvas de nivel --útiles para el planeamiento de vías o los planos de agua o desagüe-- no fueron levantadas y consideradas en el modernísimo sistema georeferenciado que se creó para ello.

4. LA PANDEMIA Y LA MASIVA SALIDA A LA CALLE

En su "Observatorio de conflictos sociales", el Defensor del pueblo señala que en el periodo 16 marzo al 31 de mayo de 2020 ha habido 326 "tensiones sociales", más que "conflictos".

"Lo que ha sucedido en la cuarentena es que los conflictos de han expresado de otra manera"

Un verdadero proceso de "desobediencia civil"

El Comercio 29 junio 2020, entrevista a Walter Gutiérrez, Defensor del Pueblo

Lo notable de la situación es el efecto en la población de la frase acuñada en ese momento: "quédate en la casa"

Para cuando llegó el confinamiento obligatorio como respuesta a la pandemia no fue necesario ser científico social o militante social para descubrir que las familias no podrían permanecer dentro de sus viviendas por mucho tiempo debido a que: 1) eran demasiadas personas en lugares reducidos y no podrían soportar estar encerrados, y 2) necesitaban ganar el pan del día e ir a comprar el pan de cada día. Toda la prensa --en particular la prensa sensacionalista-- informó del asunto y no debemos perder el tiempo describiendo lo que ya se sabe, presetándolo como un problema social o policial, dependiendo de las circunstancias.

En el caso peruano, la restricción absoluta a salir de las viviendas se aprobó antes que en otros países. Las primeras dos semanas ella fue acatada en numerosas ciudades, Lima entre ellas. Pero las conductas variaron, según ciudades y regiones, el campo y la ciudad.

En esos días iniciales, el único entretenimiento del público consistió en escuchar las amables palabras del Presidente de la República informando y motivando diariamente a las familias lo escuchaban atentas y complacientes. Lejos de lo que podría pensarse en el caso de Lima, las poblaciones de bajos ingresos acataron responsablemente las restricciones y salieron brevemente de sus viviendas solamente dentro de sus barrios y en casos de verdadera necesidad. Las encuestas de opinión mostraron que la mayoría

de la población aprobaba las medidas y las actividades durante la pandemia, aunque a ellas les costaban mucho en términos de sus necesidades más esenciales. Las pequeñas autoridades locales y sus servicios de vigilancia y control mostraron comprensión a estas urgentes necesidades y utilizaron su fuerza de convencimiento cuando entendieron que el vecindario no se comportaba de manera cuidadosa. La percepción del público según las encuestas era que “el presidente hace lo que se puede”. En otras palabras, se observó una conducta ejemplar dentro de las circunstancias.

El único problema “social” consistió en la legión de personas y familias a las que la prohibición de salir a la calle las encontró *off guard* en la ciudad equivocada por una gran cantidad de motivos. A ellas se agregaron quienes residían temporalmente en grandes ciudades y buscaron regresar a lugares más familiares para enfrentar la crisis en mejores condiciones y cerca a las redes sociales más seguras. Ese drama fue el más publicitado en el primer mes, pues el Estado no tomó medidas de ningún tipo para apoyar --con el transporte militar, por ejemplo-- esta migración que se efectuó a pie, no importando las distancias. El regreso de los migrantes venezolanos a su país se hizo notorio.

Hubo otras ciudades en las que, sorprendentemente la población siguió en su día día como si no hubiera pandemia y prohibición alguna. El razonamiento parece ser, “si el Estado nunca hizo nada por mí, tampoco tengo que acatar reglas que tampoco está en capacidad de imponer”. Es el caso de Iquitos, la principal ciudad de la Amazonía, situada en las riberas del inmenso río. Iquitos y otras ciudades ya atestiguaban y continúan con importantes brotes de dengue pésimamente atendidos por el sistema de salud pública. Con el COVID no era de esperarse una actitud diferente por parte del sistema de salud.

También hubo ciudades en donde la desobediencia de ciertos grupos fue notoria y claramente mostrada por la prensa nacional y local, a pesar de las invocaciones de todo tipo de autoridad, impotentes para contener lo que se consideró la mala conducta de las personas y, en especial, de la juventud.

Finalmente, centros poblados de menor tamaño y mayor cohesión social, pertenecientes en su mayoría al mundo andino tomaron serias y efectivas precauciones para evitar el contagio por medio de las organizaciones sociales. Algunos de ellos establecieron

lugares de aislamiento y acogida temporal para recibir a los familiares venidos de la gran ciudad.

No resulta una sorpresa explicar que todo ello se modificó cuando la cuarentena se prolongó más allá de 15 días y, finalmente, más allá de un mes. Las familias del mundo de los pueblos jóvenes antiguos y nuevos debieron salir a las calles y lo hicieron haciendo mercados locales y el precario transporte público. El ser considerado “informal” siempre formó parte del modo como se construyeron y se gestionan las ciudades populares. En estos casos, las restricciones para la pandemia no eran útiles para sobrevivir en la ciudad. Se trataba de modos de construir y de gestionar el espacio, modos de relacionarse entre los vecinos y de atender sus necesidades, pero que no estaban en capacidad de hacer frente a las exigencias del momento¹⁴. En los últimos 30 años, el Estado, por su parte ya no estaba interesado en promover genuinos procesos de participación y gestión popular del hábitat y, más bien, contribuyó activamente en el proceso de desintegración de las organizaciones de vecinos con políticas de focalización de la pobreza que ignoraron a las organizaciones sociales.

Si el problema de la vivienda no interesaba y si lo que sucede en los barrios populares hace parte de una suerte de realidad paralela a la sociedad oficial que se considera legal y formal, lo que sucedía en estos barrios era penoso de ver, pero había poco que hacer, excepto las invocaciones al orden y ciertas acciones esporádicas de los agentes del orden. La prensa no descuidó informar sobre esta situación, presentándola como “casos sociales” que invocan a la solidaridad humana, más que a realidades que traducen la inequidad de la sociedad.

Es esta situación la que el Defensor del Pueblo ha bautizado como un verdadero proceso de “desobediencia civil”. Si las autoridades nunca se preocuparon por la calidad de la vivienda edificada (ni siquiera hay estudios oficiales sobre sus características estructurales en un país altamente sísmico), si las autoridades solamente estuvieron interesadas en la construcción de modernos *malls* y no desarrollaron acción alguna en relación a los mercados de abastos locales, verdaderos “mercados de suelo”, entonces

14. Esta no siempre fue la característica de la población. Por razones de brevedad, más que explicar lo sucedido debo afirmar que el papel de las comunidades locales, en especial de las organizaciones de base en salud lideradas por mujeres, fue fundamental y eficiente para combatir la epidemia de cólera que azotó el país en 1991. A pesar de ser un país proclive al cólera, en el Perú no se tenía un registro moderno de esta epidemia y de sus alcances.

les resultó inimaginable encontrar fórmulas adecuadas para atender las urgencias vitales dentro de estos estilos de vida.

Me parece que la frase del Defensor del Pueblo expresa muy bien lo sucedido, pero es equívoca en su formulación. El concepto de desobediencia civil (general o no) con frecuencia se aplica a actos colectivos conscientes y con una intención política. En este caso, simplemente sucedieron y suceden, de modo tal que ni siquiera cuestionan el sistema político o el estado de las cosas. Por parte de las autoridades, si bien muchos mensajes cuidaron las formas, ellos se presentaron como invocaciones a un cambio de conducta sin entender que es una conducta que lleva años de funcionar. El llamado al buen y responsable comportamiento de quienes no pueden sino vivir día a día se hizo desde una fuente ideológica que parte de presumir que esas familias tienen la culpa de lo que les sucede. La salida masiva a la calle y los comportamientos descuidados y hasta desafiantes de las personas no han consistido ni consisten en una protesta, ni tampoco sostienen una propuesta propia. Cada uno se las arregla como puede y nadie busca interpretar los modos a los que se le pone el mote de informales que han expresado una vitalidad y capacidad de crear ciudad y vida urbana en una ciudad pluricultural y, como decía el novelista Arguedas, “de todas las sangres”.

La movilización masiva, sin violencia y sin cuestionar el orden de cosas en medio de un obsoleto pacto social respecto de la vivienda y la ciudad, tal vez puedan explicar la diferencia entre un gobierno que solicita e implora con aires de general de opereta que la población no utilice el transporte de pésima calidad (¿hay alternativas?), a quedarse en viviendas ahora sólidas, pero saturadas o precarias en alejados lugares adonde no llegan el agua el empleo (¿es posible estar encerrados tanto tiempo?) o a no ir todos los días al mercado vecino para adquirir algún alimento (¿tienen reservas de alimento, tienen refrigeradoras?).

Tal vez en la actitud de la población que continúa con un duro vivir alzándose de hombros frente a recomendaciones tan útiles como los Diez Mandamientos, pero banales para su dura situación, tal vez sea aquí donde resida la diferencia en las conductas observadas entre un país que buscó contener la pandemia con órdenes aplicables al mundo formal y otro que simplemente evitó dar órdenes y cuyas autoridades ni siquiera utilizaron la mascarilla protectora.

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PDF\]](#)

»»»»»»»» SEGUNDO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA »»»»»»»»

"CONEXÕES ENTRE INFORMALIDADE URBANA, REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS E PANDEMIA NO PERÚ"

DIA 13/07 DAS 17H ÀS 19H BRT

...las relaciones entre la informalidad urbana, programas de regularización de asentamientos informales y los efectos trágicos de la pandemia en Perú



Gustavo Riofrio

Sociólogo pela Universidade de San Marcos,
Urbanista pela Universidade de Grenoble II e
consultor e investigador associado de D/SCO

gustavo.riofrio@gmail.com
Julio 2020



Conexiones entre los asentamientos urbanos marginales y la regularización neoliberal en el Perú

Silvia de los Ríos

1. La ciudad neoliberal, espacio de disputa

El Estado peruano a partir de su independencia, impulsó el liberalismo como proyecto político, desde la segunda mitad del siglo XIX, dando luego paso al modelo neoliberal, en el momento mundial en que sus políticas se despliegan sobre medidas para la redefinición de la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado para hacer ciudad, desde la propiedad privada, afectando los marcos normativos para su aplicación definitiva.

En el Perú desde 1993 se institucionaliza este modelo desde una nueva Constitución Política desde la denominada “Economía Social de Mercado” con un Estado solo orientador del desarrollo, normativo y promotor del empleo, salud, educación, seguridad, vivienda, servicios públicos e infraestructura; sin garantizarlos como derechos para el buen vivir en la ciudad con la viviendas adecuadas sin exclusión, el acceso es encargado al libre mercado, que por más de 50 años sigue acumulando y sin reducir la demanda y el déficit de miles de viviendas adecuadas para familias que por generaciones habitan vulnerabilidad y barrios precario, son sectores sociales que no acceden a los “productos” que ofrece este mercado inmobiliario, en la desigualdad urbana que consolida la ciudad de disputa de los ricos y de los empobrecidos que toman suelo para producir su hábitat fuera de las reglas del mercado “legalizado” como claramente expresa la siguiente imagen de Lima (Imagen 01).

Las cifras oficiales de los barrios urbanos, mal denominados “informales” es el 40% de las ciudades en el Perú, pero según otras investigaciones (CIDAP, 2019) la cifra llega al 70% que comprenden los Asentamientos Urbano Marginales y Barrios Céntricos turgurizados que son partes del déficit habitacional de 1,134,991.20 viviendas (ver Tabla 01) según cifras del último Censo Nacional 2017, pero según investigadores urbanos y

medios de prensa es de 1'600,000 viviendas en el Perú, que necesita una provisión de 100,000 viviendas por año, para su reducción cuantitativa y cualitativa que en las últimas décadas nunca se alcanzó.



Imagen 01 : Fotografía de Omar Lucas

El déficit cualitativo habitacional (ver Tabla 01) es de casi 1 millón de viviendas, que contiene la resistencia de la población en la “producción social del hábitat” de su vivienda, barrio a mejorar, promoviendo tener un techo, el capital del hogar que es parte de su barrio, de la ciudad, invisibilizado por el libre mercado inmobiliario, porque no cumple las reglas de la legalidad del modelo neoliberal que por más de 30 años es férreamente globalmente legitimado como modelo positivo para un nuevo modelo de desarrollo, pero sin evidencias reales, sólo profundizando la desigualdad urbana en Lima y sin excepción en todas las ciudades del Perú.

TABLA 01: Déficit según cifras oficiales del Censo del 2017			
Total		Déficit cuantitativo Nacional	Déficit cuantitativo Urbano
		Nº	Nº
Hogares	8,283,285.00	157,382.42	198,798.84
Población	29,381,884.00	558,255.80	705,165.22
Viviendas	10,133,850.00	192,543.15	243,212.40
Total		Déficit cualitativo Nacional	Déficit cualitativo Urbano
		Nº	Nº
Hogares	8,283,285.00	770,345.51	521,846.96
Población	29,381,884.00	2,732,515.21	1,851,058.69
Viviendas	10,133,850.00	942,448.05	638,432.55
Total		Déficit Habitacional Nacional	Déficit Habitacional Urbano
		Nº	Nº
Hogares	8,283,285.00	927,727.92	720,645.80
Población	29,381,884.00	3,290,771.01	2,556,223.91
Viviendas	10,133,850.00	1,134,991.20	881,644.95

Tabla 02: Nivel Nacional			
	Nº de Viviendas	Nº de Hogares	Nº de Población
TOTAL	10,133,850	8,283,285	29,381,884

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda 2017 - Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - PERÚ

2. La “Informalidad” Urbana y el mito neoliberal

La ciudad neoliberalmente informal, es el invento deliberado del modelo neoliberal que desde sus reglas de legalidad desde el individualismo competitivo, con un Estado minúsculo, rendido a la captura de los privatizadores, socialmente subestimando las desigualdades urbanas con un extractivismo privado que monopoliza oportunidades y mitifican lo que denominan “informalidad” urbana en la ciudad que necesitan.

Esta realidad por décadas fue identificada y estudiada en el mundo, especialmente en América Latina como el hábitat urbano marginal y producción social del hábitat que es la fuerza y capacidades de los pueblos en autogestionar y concretar su

derecho al acceso a la vivienda adecuada y ciudad por estar fuera de los inventos mercantiles del mercado inmobiliario neoliberal donde la vivienda, la ciudad es una mercancía más en el mercado de capitales.

En el Perú, los Gobernantes Alan García y Alberto Fujimori convencidos con el neoliberalismo como milagro mundial desde el Consenso de Washington, colocan a los millones de habitantes y M2 de “producción social del hábitat”, la vivienda del urbanismo marginal de las ciudades, principalmente la de Lima en la escena mundial, para ser laboratorio del paradigma del personaje Hernando de Soto (candidato a la Presidencia del Perú 2021 - 2026) apadrinado financieramente por el Banco Mundial y por gobernantes como Bill Clinton, que apoya la instalación de la Comisión de Alto Nivel para el Poder Legal de los Pobres con sede en la ONU New York en Setiembre del 2015, donde es nombrado H. de Soto copresidente junto a Madeleine Albright, ex Secretaria de Estado.

El paradigma anunciado es consolidar un sistema sostenible de derecho de propiedad inmueble para la regularización de asentamientos urbano marginales llamados “informales” que pasarían como activo a la ciudad para participar en los productos crediticios del mercado financiero e inmobiliario, para lo cual crean la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) con el Decreto Legislativo N° 803 - 1996, Ley de Promoción del Acceso a la Propiedad Formal, como el organismo rector máximo de diseñar y ejecutar el Programa de Formalización de la Propiedad y de su mantenimiento dentro de la formalidad, a nivel nacional, despojando a las Municipalidades Metropolitanas de esa competencia y fortaleciendo la centralización de poder en el ocasional y desaparecido Ministerio de la Presidencia (1985 a 2000) del que dependía COFOPRI.

En el 2006, disponen el cambio de Comisión a Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI, con la visible función de sus 24 años de centralizar el *“diseño, normar, ejecutar y controlar el proceso de formalización de la propiedad predial y su mantenimiento en la formalidad, comprendiendo el saneamiento físico y legal y la titulación”* que es entregar la titularidad del suelo en papel al titular del suelo, sin compromiso del acceso a los servicios básicos (agua, alcantarillado, energía) y a la edificación de la vivienda adecuada.

Además esta ley afirma que COFOPRI como mecanismo institucional “*permitirá que la propiedad predial de los sectores informales de menores recursos se pueda convertir en activos líquidos que puedan integrarse al mercado y ser objeto de transacciones; **incrementando el valor** de las propiedades y **posibilitando** a sus propietarios el acceso a los servicios de infraestructura básica”*

Este proceso neoliberal de inciertos, supuestamente a resolver por el mercado, va consolidando la política pública de entrega de suelo, del lote sin servicios básicos (se pierde hasta lo que fue el lote con servicios), del acceso a la no vivienda adecuada y marcando claramente las fronteras de desigualdad urbana en las ciudades del Perú; por ello extinguen el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) para la creación del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda (Fondo MIVIVIENDA), que se crea en 1998 por la Ley N° 26912, convirtiéndose luego en Sociedad Anónima (S.A.) el 01 de enero del 2006 por Ley de Conversión N° 28579, y según el Decreto Supremo N° 024-2005-VIVIENDA, siguiendo los pasos del modelo de Chile de reducir el Estado proveedor de vivienda pública, a la mercantilización de la vivienda a través de la banca privada subsidiada.

Desde su creación en 1996 al 2020, 24 años, revela oficialmente COFOPRI que ha entregado aproximadamente 3 millones de títulos de propiedad en todo el Perú, además según cifras procesadas por el INEI¹ en los últimos 10 años (ver Tabla 03) formalizaron 878,765 lotes de asentamientos humanos, otorgando (ver Tabla 04) 831,583 títulos de propiedad, periodo al que sólo el 55.5% de viviendas particulares llegan a ser propias (ver Tabla 05).

TABLA 03: FORMALIZACIÓN DE LOTES EN ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OTRAS POSESIONES INFORMALES, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2009-2019 (Número de lotes)												
Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total en 10 años
Total Nacional	155,946	133,288	84,721	94,344	84,018	102,053	63,231	47,372	52,216	49,258	12,318	878,765

Nota: A partir del año 2017 se incluye los tipos de posesión informal que comprenden: Centro Poblado, Agrupación Familiar, Pueblo Joven, así como los lotes formalizados por el Programa de Adjudicación de Lotes (PAL).

Fuente: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

TABLA 04: OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE PROPIEDAD EN ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OTRAS POSESIONES INFORMALES, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2009-2019 (Número de títulos de propiedad)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total en 10 años
Total Nacional	115,473	120,264	89,259	70,113	72,979	79,085	62,123	50,403	51,971	59,279	60,634	831 583

Nota: A partir del año 2017 se incluye los tipos de posesión informal que comprenden: Asentamiento Humano, Asentamiento Poblacional, Agrupación Familiar, Agrupación Vecinal, Asentamiento Urbano Municipal, Asociación de Agricultores, Asociación de Propietarios, Asociación de Vivienda, Asociación Pro-Vivienda, Asociación Vecinal, Centro Poblado, Centro Urbano Informal, Conjunto Habitacional, Cooperativa de Vivienda, Habilidadación Urbana, Posesión Informal, Pueblo Tradicional, Pueblo Joven y Programa de Adjudicación de Lotes.

Fuente: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).

TABLA 05: VIVIENDAS PARTICULARES PROPIAS CON TÍTULO DE PROPIEDAD, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2009 – 2019 (Porcentaje respecto del total de viviendas particulares propias)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total Nacional	67.4	66.9	64.4	58.6	58.4	56.1	53.5	55.0	55.6	55.6	55.1

Nota 1: Comprende las viviendas con título de propiedad, e incluye los títulos que están en trámite.

Nota 2: A partir del año 2012 en el área semi-rural los certificados de posesión a los predios otorgados por el presidente y/o alcalde de la comunidad no se van a considerar como Título de propiedad.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

La cuantificación de los resultados, que reflejan las cifras y el escenario urbano de las ciudades del Perú como de su capital Lima, señalada antes, con profundas desigualdades y fragmentación, van desmitificando el propósito mítico neoliberal de su modelo "ideal" de ciudad, muy estudiado y conocido, que ahora impulsa el problema urbano como solución denominada "informalidad" sosteniendo su modelo a la reproducción y perpetuidad de la mercantilización de la ciudad con el "dejar hacer y dejar pasar" (Pradilla, 1995) con el papel indirecto del Estado y su función social para garantizar los servicios públicos, con el habitante maquillado de emprendedor sin derechos sociales y propietario de un suelo, en un patrón de urbanización marginal, con la legalidad y reglas que instala la informalidad, con la generalizada precariedad de lo edificado que en años se consolida como vulnerabilidad, que colapsa con los fenómenos naturales por no tener asistencia técnica para enfrenarlo y en otros casos más alentadores su "producción social del hábitat" es la creatividad de sus capacidades populares y comunitarias para hacer su hábitat sostenible progresivo, que logran ser barrios emblemáticos, demostrativos que aún no se multiplica y promovidos por el Estado, como acción pública cuya normativa y direccionalidad este destinada a impactar en los sectores la sociedad, con cambios positivos que debe sufrir la estructura de una sociedad.

La "Informalidad" como invento neoliberal de la interpretación de la fenomenología

de la realidad urbana marginal que siempre existió, promoviendo su alejamiento de la responsabilidad del Estado y su función social, para que el protagonista constructor y autoconstructor de esta ilegalidad urbana provocada, debe resolver su hábitat desde el camino marcado e impuesto como legal a través de los denominados “programas de regularización”, otra herramienta de este sistema neoliberal, que desde la proclamada seguridad de la tenencia, que promete convertir al posesionario de la informalidad urbana en propietario legal, en un patrón de urbanización marginal, continua por décadas, deliberadamente tolerada con reglas sólo para su legalidad, de lo que se deja hacer y desestimando la planificación urbana desde la integración socio espacial (Fernandes, 2008), manteniendo y agudizando el statu quo que origina y provoca la informalidad urbana en la ciudad (Fernandes, 2008), donde los mercados formales juegan el papel especulativo, aprovechando las oportunidades del propio orden jurídico (Fernández 2008), que les otorga mucho poder, porque el derecho a la vivienda y a la ciudad y ser empobrecido es un estorbo (Sassen, 2015).

Bibliografía

Calderón Cockburn, J. (2010). El Estado y la informalidad urbana. El Estado y la informalidad urbana. *Universidad Nacional Mayor de San Marcos*.

Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure, Vol. XXXIV, N° 102*.

Massidda, A. L. (2019). Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance. *Quid16 N°10 – Dic. 2018 – May. 2019*.

Pradilla, E. (1995). *El mito neoliberal de la informalidad urbana*. Obtenido de <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es>: El mito neoliberal de la informalidad urbana

Rebotier, J. (2010). *La Informalidad y su construcción: Entre indicador e instrumento, consideraciones metodológicas y epistemológicas*. Obtenido de HAL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00719895>

Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global (Trad. Stella Mastrangelo)*. Buenos Aires: Katz Editores.

Smolka, M., & Mullahy, L. (2010). Perspectivas urbanas: Perspectivas urbanas de suelo en América Latina. *Lincoln Institute of Land Policy*.

TERCEIRO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"DIREITO À CIDADE EM XEQUE: REFLEXÕES SOBRE O ATAQUE A ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA DO EQUADOR"

17/08 DAS 17H ÀS 19H BRT



Fernando Carrión

Arquiteto, mestre em desenvolvimento urbano e doutor em ciências sociais. Acadêmico do Departamento de Estudos Políticos de Flacso -Equador. Publicou 252 artigos acadêmicos e 21 livros



Arturo Mejía

Advogado, doutor em direito. Foi Subsecretário Nacional da Habitat, Diretor Geral do Serviço Estadual de Gerenciamento de Propriedades, Conselheiro Presidencial; acadêmico, consultor e promotor da Lei de Planejamento e Uso da Terra.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Letícia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá **NO DIA DO EVENTO** o link de acesso para o Zoom



III - Direito à Cidade em xeque: Reflexões sobre o ataque à ordem jurídico-urbanística no Equador

Fernando Carrión Mena

Arquiteto, Mestre em Desenvolvimento Urbano, Doutor em Ciências Sociais, acadêmico do Departamento de Estudos Políticos de Flacso - Equador.



Arturo Mejía Granizo

Advogado e Doutor em direito, acadêmico, consultor e promotor da Lei de Uso e Gestão da Terra, ex-Subsecretário Nacional de Habitat, Diretor-Geral do Serviço de Gestão de Imóveis do Estado, Conselheiro Presidencial.



Para acessar o vídeo do Webinário: www.youtube.com/watch?v=3T8VS1d9Pmw



Marco histórico de la legislación urbana en Ecuador: 2007-2017

Fernando Carrión Mena¹

1. Antecedentes

Todo proceso legislativo surge de *pactos sociales* que se constituyen en *coyunturas* específicas. Es decir, que se originan en procesos políticos y no técnicos, donde la representación termina siendo un elemento determinante en la producción de la norma. Por eso, la importancia de comprender la coyuntura y el peso que tienen los sujetos políticos en los procesos de legislativos (correlación de fuerzas). Esta afirmación es más significativa cuando se trata de procesos constituyentes, es decir, de formular la norma suprema de una nación; por que, dentro de la jerarquía, esta se ubica en el vértice superior de la pirámide. Su misma denominación delata el fin subyacente: constituir un Estado surgido a partir de un poder constituyente, que redacta y aprueba un texto jurídico-político; en el que se definen las cualidades y condiciones de los derechos, libertades e instituciones fundamentales desde el equilibrio y separación de poderes.

Los procesos constituyentes en América Latina tienen su origen en justas independentistas ocurridas a lo largo del siglo XIX; y posteriormente en fuertes crisis estructurales originadas por ejemplo, en la transición a las democracias luego de regímenes dictatoriales, como también de las significativas crisis económicas o políticas, que configuran momentos cuasi refundacionales de los países. Ecuador no es la excepción: en 1830, cuando decide independizarse de la Gran Colombia redacta y aprueba su primera norma Constitucional. De allí para acá, han sido 21 Constituciones, lo cual representa una inestabilidad crónica, con un promedio temporal de una constitución cada 9 años. La Constitución actualmente vigente fue aprobada en el año 2008, lo cual significa que ha superado el promedio histórico de las anteriores.

El proceso de producción de la actual Constitución fue sumamente provechoso, debido a que comparativamente con las anteriores nació de una consulta popular que abrió la vía y de un referéndum que la aprobó. En términos de su contenido, es más contemporánea, progresista, y llenó el vacío que existía, para el caso que nos ocupa, de las ciuda-

1. Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO-Ecuador.

des. Hay que resaltar que en términos urbanos hubo un avance en esta Constitución, en tanto la ciudad fue ascendida al nivel normativo constitucional, porque hasta ese momento ninguna la había considerado.

Desgraciadamente esta innovación se truncó debido a dos situaciones. Por un lado, a que no hubo un sujeto social que lo reivindique, lo asuma y se apropie, porque el movimiento social urbano es muy incipiente y fragmentado en Ecuador; a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en Brasil, donde el Movimiento por la Reforma Urbana es una poderosa organización que no solo logró que la Constitución de 1988 reconozca a la ciudad, sino que después impulsó el Estatuto de la Ciudad, la formación del Ministerio de las Ciudades y la ejecución normativa en el ámbito municipal, bajo principios de equidad, función social del suelo, gobierno democrático y desarrollo urbano sustentable (Derecho a la ciudad).

Por otro lado, hay que reconocer que fue una constitución que mantuvo una tensión presente a lo largo del articulado, entre una concepción altamente *garantista* y *descentralizadora*, y otra más *presidencialista*, que condujo a una conflictividad importante entre el gobierno nacional, los movimientos sociales y los gobiernos locales, porque sus aspiraciones fueron aplacadas.

Con este trabajo se trata de pasar revista al proceso legislativo ocurrido entre 2007 y 2017, en el cual la producción legal fue muy importante, sobre todo aquella que tiene como telón de fondo a las ciudades. Esto no fue otra cosa más que el reconocimiento al Ecuador como un país urbano, lugar donde se concentra más del 72% de la población del país². Para el efecto se tendrá un recorrido cronológico por coyunturas, reconociéndose cuatro fundamentales: la primera, de la crisis que vive el país en el cambio de siglo; la segunda, de la formulación y la aprobación de la Constitución en 2008; la tercera, de la contra reforma encarnada en el Código Orgánico de Organización Territorial y Autonomía y Descentralización (COOTAD); y finalmente la cuarta de la Ley de Ordenamiento territorial y de plusvalías.

2. "En 1950 la población rural representó más del 70% de la población, actualmente alcanza el 29%" (Villacís B., Carrillo D, 2012).

2. El convulso cambio de siglo

Los antecedentes más inmediatos a la Constitución del 2008 hay que encontrarlos en el cambio del siglo XX al XXI, donde se configura una coyuntura de crisis multimensional, de la cual emergió un país totalmente diferente al que existía. Son al menos, cuatro los elementos que conforman este momento de honda repercusión, expresados cronológicamente de la siguiente manera:

El primero que se debe mencionar es la *Guerra con el Perú*, ocurrida en los meses de enero y febrero de 1995, que condujo a la posterior firma de la Paz en 1998. Sin duda fue un hecho de dimensiones históricas que terminó con la delimitación física de los territorios entre los dos Estados, poniendo fin a las perennes disputas limítrofes. Su concreción, para el caso que nos concierne, permitió dejar a tras el sentido integrador que el enemigo externo construyó -con hondo contenido nacionalista- a lo largo del Siglo XX. Como contrapartida a la Paz, que licuó al enemigo externo, se dispararon los reclamos internos por autonomía, provenientes de los territorios, encabezados por Guayaquil y por los pueblos originarios, que reclamaban autonomía y plurinacionalidad en el Estado, respectivamente.

El segundo ocurre en 1998 cuando se hacen presentes las inundaciones de invierno en el marco del Fenómeno del Niño, con una fuerza significativa, tanto que provocó un desastre natural sin precedentes, principalmente en la costa ecuatoriana. Este hecho más la contracción financiera internacional y la caída del precio del petróleo, arrastró tras de sí una crisis del sistema financiero nacional, que se había inscrito en la propuesta de liberalización de las finanzas. Se cayeron los bancos más grandes de la costa, entre los que estaban Filanbanco, Previsora, Préstamos y el Progreso, muchos de los cuales habían generado créditos vinculados. La crisis fue de tal envergadura que provocó la expulsión del país de un número significativo de la población (emigración), el cambio del gobierno electo popularmente (Mahuad), el congelamiento de fondos (feriado bancario) y el relevo de la moneda nacional, del sucre al dólar; esta crisis económica replanteó el tema del desarrollo, la necesidad de la regulación de la economía y la consideración de los emigrantes.

El tercero tiene que ver con la firma, en el año 1999, del denominado Plan Colombia entre los Estados Unidos (Bill Clinton) y Colombia (Andrés Pastrana), tendiente a pacificar el conflicto interno y principalmente a controlar la producción de narcóticos. Como consecuencia de la política seguida se originó el denominado *efecto globo* que se tradujo en la internacionalización y desborde del conflicto colombiano, así como del narcotráfico; con lo cual la frontera norte y el país se modificaron. El Ecuador pasó a ser un lugar apetecido para el lavado de recursos por la dolarización, la producción de cocaína por el desplazamiento de los laboratorios hacia el territorio nacional y la construcción de la base de Manta para enfrentar las consecuencias del conflicto colombiano desde el territorio patrio; con lo cual el país se vio involucrado en la red global del crimen. La respuesta constitucional se dirigió hacia la definición de las funciones de las Fuerzas Armadas, como también de la policía y de las fronteras³, y, en términos de política pública, al cierre de la Base de Manta en el año 2009.

Finalmente, el cuarto está relacionado con una importante crisis política que se expresa en la gran inestabilidad de los ejecutivos nacionales, tanto que entre 1996 y 2006 (diez años), ningún gobierno electo terminó el período para el cual fue electo, dando lugar a que en una década existan 10 presidentes de la República. El descrédito de la política llegó a su grado más alto, dando lugar a su estigmatización bajo el calificativo de la *partidocracia*. También hay que resaltar la gran movilización social que acompañaron a estos procesos, destacándose el de los “forajidos”, en la caída del presidente Lucio Gutiérrez.

La salida que se avizoró a esta crisis del cambio de siglo, profunda y multidimensional, fue la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para que logre rearmar este rompecabezas, con principios tales como: nueva institucionalidad; regulación de la economía, derechos, libertades, garantías y autonomías territoriales, entre otros.

3. La Constitución de 2008

Alianza País gana las elecciones nacionales en noviembre de 2016, de la mano de Ra-

3. Se pasó de la histórica defensa de los límites entre los Estados ecuatoriano y peruano, a manejar una frontera porosa con Colombia. Un cambio histórico.

fael Correa, quién en la campaña electoral ofreció convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para enfrentar la inestabilidad política provocada por la *partidocracia* y la importante crisis económica creada por la *larga noche neoliberal*. Es así que a escasos meses de entrar en funciones (15 de enero 2007), el Gobierno Nacional convoca a una consulta popular para llamar a una Asamblea Constitucional (15 de abril 2007), ganando con el 81% de los votos. Con estos resultados llama a elecciones para nominar a los Constituyentes, hecho que ocurre el 30 septiembre de 2007, obteniendo el siguiente resultado electoral: 12 bloques parlamentarios, entre los cuales se encuentra el de Alianza País que logra una mayoría absoluta de 79 asambleístas de los 130 escaños que tenía la Asamblea. Con ello, la coyuntura y la correlación de fuerzas le fueron favorables para la redacción de una norma suprema.

El 29 de noviembre de 2007 se inicia el proceso de redacción del texto de la nueva Constitución y el 24 de julio se lo aprueba con el voto mayoritario de 94 asambleístas. Inmediatamente el proyecto es enviado al Tribunal Supremo Electoral para que convoque al referéndum constitucional, hecho que ocurrió el 28 de noviembre de 2008, cuando el 64% de la población se pronunció favorablemente por su aprobación.

Si bien el proceso constituyente trajo aportes significativos, también introdujo una importante tensión con los gobiernos autónomos descentralizados, debido a que “en la Constitución del 2008, se instauró un ciclo de estabilidad desarrollista que en su implementación fortaleció el centralismo, y concentró la gobernabilidad en el Ejecutivo”. (Torres, 2020).

La nueva Constitución, dentro del tema que nos convoca, produjo un avance en los siguientes aspectos:

- En la estructura del Estado existieron dos grandes aportes : i. Su concepción general se definió como plurinacional y, además, descentralizada; atendiendo la alta diversidad étnica y territorial del país. Y ii. Su organización territorial se estructuró a partir de lo *nacional* y lo *subnacional*; esto es, de los territorios.
- El modelo de desarrollo se especificó bajo el denominado *buen vivir* o *Sumak Kawsay*, como eje estructural del cual surge una relación armónica de la sociedad con la

naturaleza y de las prácticas ancestrales con las contemporáneas, para dar sentido al progreso, al desarrollo, al bienestar y al crecimiento económico.

- El vinculado con las libertades y los derechos, aparece nítidamente con dos absolutamente novedosos: el derecho de la naturaleza, bajo significado de la Pachamama (madre tierra) y el derecho a la ciudad, con lo cual se la concibe dentro del sentido democratizador del uso del suelo, de la naturaleza, del acceso a los servicios y del gobierno.

En términos urbanos la legislación avanzó mucho en estos años, pero después se truncó, tanto que ahora estamos viviendo un proceso de retroceso. ¿Por qué esta involución? Se debe desgraciadamente a que no hubo una demanda social de un *sujeto histórico* que asuma como propia la propuesta. Fue más bien el resultado de un proceso tecnocrático traído por expertos en el tema, que lograron consensuar los textos con los representantes de los partidos, quienes nunca habían tenido dentro de sus idearios políticos a la ciudad.

Pero el análisis de este paso atrás va más allá⁴, debido a que se posiciona el sentido del *derecho prescrito*, esto es, de la existencia de una norma legal que otorga derechos pero que no se la aplican y que, por tanto, su existencia no genera un efecto en la realidad; tanto que no puede materializarse. Ejemplos de esta situación pueden encontrarse en los años 2013-2014, entre los cuales se encuentran: la cancelación del proyecto Yasuní⁵ (derecho de la naturaleza) y la pérdida en las elecciones locales de 2014 (derecho a la ciudad).

El primer caso, representó una vulneración a los derechos de la naturaleza y un golpe a la lógica del buen vivir, que trajo como consecuencia una ruptura con los pueblos y nacionalidades indígenas, con los jóvenes y los ambientalistas. Y el segundo caso, los municipios adheridos a la Revolución Ciudadana, en especial el de Quito, con Augusto Barrera como alcalde, quien fuera el enlace de contenidos entre la Presidencia de la

4. ¿"Un paso adelante, dos pasos atrás"?

5. El proyecto Yasuní, inspirado en el principio constitucional de los derechos de la naturaleza, buscaba dejar en tierra el petróleo a cambio de una compensación económica internacional del 50% de lo que producirían los pozos petroleros.

República y la Asamblea Nacional Constituyente, dejó de lado el derecho a la ciudad y priorizó el urbanismo de proyectos sobre el urbanismo ciudadano. Es así que, en su administración se impulsaron el aeropuerto y el metro (GPU's), que en términos presupuestarios significaron un promedio de 45 % del presupuesto municipal en el período de 10 años y en términos urbanos, el impulso al mercado especulativo del suelo, que condujo a una mayor desigualdad urbana.

Finalmente se debe resaltar el carácter garantista de la nueva Constitución, que generó muchos problemas al ejercicio del Gobierno Nacional, debido al hiper presidencialismo y al carácter nacional-centralista que asumió la Revolución Ciudadana, que con la búsqueda del retorno de lo público arrastró tras de sí la recentralización de la gestión pública. La propuesta de la Revolución Ciudadana, de Alianza País, se construyó sobre la base de un *proyecto nacional* que se impulsó hacia lo local, descuidando las formas de representación política que se habían construido históricamente a partir de los territorios, porque no se consideró lo local como algo estratégico (Carrión, 2018).

El resultado fue el distanciamiento paulatino con varios sectores sociales, tales como son: los jóvenes, los ambientalistas, los pueblos y nacionalidades indígenas, las mujeres y los municipios, que finalmente condujeron al quiebre en el proceso político en las siguientes elecciones locales. Esta tensión condujo a una inflexión importante en las elecciones locales ocurridas en el año 2014, cuando se debilita el proceso porque la Revolución Ciudadana pierde estrepitosamente las ciudades más grandes del país (Quito, Guayaquil, Cuenca Manta, Santo Domingo), baluartes del proyecto, así como muchas ciudades medias y pequeñas, provocándose una ruptura de lo nacional con lo local (los territorios). Las consecuencias posteriores fueron ambivalentes.

4. La Contra Reforma: El COOTAD

En la Constitución se norma la organización del territorio ecuatoriano a partir de los llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), lo cual demanda una ley secundaria, cuestión que ocurre en el año 2010 con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Este código tenía la intención de compatibilizar la norma constitucional con las distintas leyes que

existían para el gobierno de los territorios, dentro de un solo cuerpo jurídico (código).

El COOTAD debía construir lo nacional a partir de la integración de sus partes (unidad en la diversidad), caracterizada por la heterogeneidad venida de las regiones naturales (sierra, costa, amazonia), de las nacionalidades indígenas, de los territorios y de las sociedades locales. En la Constitución se normó de forma general los gobiernos: nacional y subnacionales, en este caso con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), configurándose 4 niveles administrativos: la *región con los gobiernos regionales*, la *provincia con las prefecturas*, el *cantón con los municipios* y la *parroquia con las juntas parroquiales*⁶. Adicionalmente se configuró el *régimen especial*, en el que se encuentran los territorios fronterizos, las islas Galápagos, las circunscripciones territoriales indígenas, y la posibilidad de integración de territorios provinciales para formar una región y cantonales para establecer distritos metropolitanos.

Sin embargo, este proceso se inscribió en lo que podría denominarse una *contra reforma*, en tanto el enfoque constitucional, garantista y autonomista, se vio vulnerado por la *recentralización* de varias competencias (salud, educación, seguridad) y por la definición del sentido de *rectoría nacional* de casi todas ellas en los ministerios. Adicionalmente, hay que sumar una descentralización fiscal que fue establecida a partir de la redistribución de un porcentaje del presupuesto nacional, que no ha logrado revertir el proceso de crecimiento bi-centralista Quito-Guayaquil y que estimuló el clientelismo intra estatal. Aquí se debería pensar en una nueva fórmula donde haya una transferencia del presupuesto nacional (solidaridad), una descentralización de la base tributaria (autonomía) y el incremento de nuevos tributos vinculados al terciario superior (contemporaneidad).

Quizás los ejemplos más claros de la presencia del centralismo en las ciudades fueron: *Guayaquil*, con que el Partido Social Cristiano, opositor de derecha, que mantiene un proyecto local desde 1992, impidiendo que Alianza País logre posicionar una alternativa distinta, lo cual condujo a la existencia de una *administración bicéfala*, con dos *alcaldes* actuando en paralelo y confrontando dos proyectos de ciudad distintos. El uno, electo como alcalde y el otro como presidente de la república, que, como estra-

6. Para ser provincia se requiere un 3% de la población nacional (son 24), para formar un cantón, mínimo 50 habitantes y 12 mil concentrados (son 221) y parroquias rurales (son 1.140)

tegia llegaba los martes para inaugurar parques, hospitales, programas de vivienda y entregar tierras, entre otros.

El caso de *Quito* es distinto, porque en 2009 Alianza País gana las elecciones con Augusto Barrera, con lo cual los dos gobiernos, el nacional y el local, son del mismo signo político, dando lugar a una *alcaldía híbrida*, donde la autonomía se ve seriamente restringida, debido a que las directrices que provenían de la presidente de la República eran claves. Un par de ejemplos: desde la perspectiva simbólica, el alcalde de Quito tuvo que retractarse del cambio de nombre del aeropuerto que había logrado mediante una encuesta, porque el presidente determinó que el nombre del aeropuerto no debía cambiarse. El segundo, de política urbana, cuando el Gobierno Nacional decide reestructurar espacialmente la localización de las instituciones públicas nacionales, mediante la creación de 5 plataformas gubernamentales, que constituirían 5 nuevas centralidades de la ciudad, y además, un nuevo proyecto urbano para Quito. Esta propuesta de ciudad no fue consensuada con el Municipio, tanto que el metro y las plataformas no se correspondieron nunca.

5. Dos leyes necesarias que perdieron piso

En el último año del Gobierno de Rafael Correa se aprobaron dos leyes que tenían una visión interesante; pero que carecieron de sustento político para mantenerse en el tiempo. Se trata de normas absolutamente necesarias e imprescindibles para el desarrollo urbano, que con el cambio del gobierno de Correa al de Moreno, perdieron piso político, tanto que la una fue derogada (plusvalías) y la otra entró en discusión dentro de la Asamblea Nacional para fusionarla con el COOTAD, lo cual podría producir un cambio importante en su concepción original.

Se trata, primero, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador, que fuera aprobada en junio de 2016. Su intención era normar los distintos tipos de planes que debían regular el uso y gestión suelo urbano, a través de la estandarización de planes tipo, así como aplicar el postulado de Cargas y Beneficios en los suelos edificables, regular el valor del suelo, inscritos en el principio del Derecho a la Ciudad consagrado en la Constitución; esto es, enmarcados en la función social del

suelo urbano. Se establecieron dos órganos de ámbito nacional, que crearon mucho ruido, principalmente en el mundo municipal. Estos fueron el Concejo técnico de uso y gestión del suelo y la Superintendencia de ordenamiento de organización y usos y gestión del suelo.

La segunda, la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de la Tierra y fijación de Tributos del Suelo, más conocida como Ley de Plusvalías, fue aprobada en diciembre de 2016. Se trata básicamente de un impuesto de 75% sobre el valor del suelo especulativo en la transferencia de inmuebles, a partir de la segunda venta. Esto es un tributo que grava la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles. Esta Ley fue derogada sin poder ser aplicada en marzo de 2018.

6. Conclusiones

El proceso normativo de las ciudades ecuatorianas ocurrido entre 2007 y 2017 desde el ámbito nacional, ha sido inédito y enriquecedor. Partió con la redacción de una nueva Constitución que la ascendió jerárquicamente en la pirámide legal del país y que luego siguió con la aprobación de las leyes orgánicas, que produjeron cambios normativos fundamentales en el gobierno de la ciudad, en el suelo urbano, en la redistribución de las plusvalías y en los derechos a bienes y servicios urbanos.

Sin embargo, este proceso se vio relentizado e incluso, truncado por algunas razones, entre las que se pueden mencionar la tensión que introdujeron el hiper presidencialismo y la visión que adoptó la Revolución Ciudadana, con un fuerte enfoque nacional, contraviniendo las mejores posibilidades del desarrollo nacional desde lo local. Así como también la incongruencia que significó el aminorar la autonomía de los GAD's en el ejercicio del gobierno, sustentado en un clientelismo intra estatal.

Adicionalmente socavaron sus cimientos la ausencia de un movimiento social (urbano) capaz de asumir su defensa, como también su aplicación; como ocurrió en el caso de Quito, donde Alianza País gana las elecciones, pero no construyó un programa afín a sus postulados.

Bibliografía

Acosta, Alberto (2005): Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos, en: Nueva Sociedad, APOR-
TES, NUSO N° 198 / JULIO – AGOSTO.

Carrión, Fernando (2019): El Oleaje del Municipalismo en América Latina: cambio y continui-
dad, en la Revista: Medio Ambiente y Urbanización, Buenos Aires. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/FA-AGORA-2019-Carrion_0.pdf

Torres, Victor Hugo (2020): Más allá de los cambios Continuidades en los gobiernos locales
del Ecuador, en: Herrera, Stalin, Molina Camilo y Torres, Victor, Ecuador Balances, Debates y
Desafíos post-progresistas, Ed CLACSO, Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20201016051518/Stalin-Herrera.pdf>

Villacís B., Carrillo D (2012). País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador. Edición
especial revista Analitika. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Quito – Ecuador.

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PPT\]](#)

MARCO HISTORICO DE LA LEGSILACION URBANA EN ECUADOR (2008-2016)

FERNANDO CARRION MENA

INTRODUCCIÓN

- Todo proceso legislativo surge de pactos sociales
 - Si esto es así, la representación es clave y la coyuntura también
- En términos urbanos hubo un avance interesante, pero quedó trunco
 - No hubo un sujeto histórico que lo asuma
 - Ruptura de 2014 del vínculo con lo local fue clave: proyecto nacional no lo consideró
- Los momentos
 - El cambio de siglo: la crisis a todo nivel
 - La constitución 2008: el garantismo
 - El COOTAD: contra reforma
 - Pluvialias y ordenamiento territorial: sin plus político pero necesarios

1. EL CAMBIO DE SIGLO

- Origen de crisis: de lo que sale otro país
 - Guerra y firma de la paz con Perú: 1995-98
 - Fin del enemigo externo deja resaca: autonomías indígenas, Gunaquí, la institucionalidad
- Derbende del conflicto colombiano: otra frontera y otro concepto
 - Nacionalismo por límite y plus Colombia
- Tránsitos del este, procesos vinculados y crisis económica
 - Delatancia
 - Migración: remesas económicas y culturales
- Inestabilidad política
 - Entre 1995 y 2006 ningún gobierno electo terminó su periodo
 - Constitución de 1998 no resolvió nada

5. CONCLUSIONES

- El proceso normativo de ciudades ecuatorianas (2007-2017): inédito y enriquecedor.
 - Nueva Constitución y Leyes Orgánicas
 - Derecho a la ciudad, gobierno de la ciudad, suelo urbano, redistribución de las pluvialias, derechos a bienes y servicios urbanos.
- Este proceso se ralentizó por:
 - Hiper presidencialismo y configuración proyecto nacional sin visión estratégica local
 - Cambio de rumbo total
 - Ausencia de un movimiento social urbano

ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ECUADOR

LEY, DISPUTA POLITICA Y EQUIDAD TERRITORIAL

Arturo Mejía Granizo

Dr. En Jurisprudencia y
Abogado Especialista en Derecho Urbanístico

Antecedente

El intento por institucionalizar el país, en Ecuador, a partir de la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento del territorio empieza con la inclusión de importantes derechos e instituciones jurídicas en la Constitución del 2008, la creación de la Secretaría Nacional de Planificación antes denominada SENPLADES, la expedición de dos leyes importantes: El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPYFP) ambas aprobadas en 2010 y termina por consolidarse con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo en 2016, cuerpo normativo que además da lugar al nacimiento formal de una disciplina del Derecho hasta ahora poco explorada en el país: “El Derecho Urbanístico”.

La idea primigenia de la política pública estatal contenida en el Primer Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 tiene como intención promover el desarrollo local, a partir de *“...políticas de ordenamiento territorial con criterios de concentración de población para facilitar servicios públicos eficientes, niveles de urbanización y estructura diversificada de las oportunidades económicas de la población”*¹.

El nivel local es el que ocupa este breve análisis, que además enfatiza la problemática leída desde la escala del cantón, nivel de gobierno descentralizado que tiene a su cargo la competencia de Uso y Control del Suelo, en efecto, la reforma constitucional de 2008 propone que los municipios decidan sobre el destino de los usos y aprovechamientos tanto del suelo urbano, como del rural .

La competencia asumida por los municipios del país enfrenta entonces incontables desafíos para lo-

1. Estrategia 7, Política 1.2. Incentivar el desarrollo local participativo y promover un desarrollo territorial equilibrado e integrado. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2010

gar un equilibrio racional en las actividades económicas que se dan principalmente en sus fronteras urbano-rurales: La masiva ocupación de suelos agrícolas para nueva vivienda, la destrucción de suelos de protección para la producción agropecuaria, el destino de suelos ambientalmente protegidos para actividades de extracción y minería metálica, la disputa de suelos industriales con la vivienda en áreas urbanas, la sobre explotación de densidades en las ciudades para proyectos inmobiliarios particulares y el constante conflicto con las compatibilidades de los usos de suelo, configuran un escenario complejo para alcaldes y concejales quienes en la generalidad de territorios carecen de medios legales suficientes para hacer efectiva la citada competencia.

El COOTAD como el COOPYFP instituyen como obligación a los gobiernos autónomos descentralizados existentes en el país², la aprobación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que tienen como finalidad en un primer momento hacer un diagnóstico del territorio, enfatizando en la valoración de los suelos rurales con usos agrícola-productivos para finalmente elaborar los programas y proyectos de inversión de cada territorio. Una ausencia notable en la elaboración de este instrumento es la regulación urbanística.

Desde el 2011 se han presentado dos generaciones de planes que han logrado parcialmente su objetivo: Se tiene información del diagnóstico y de las características del territorio, aunque se evidencia también un problema en la falta de información específica de datos urbanos y de asentamientos humanos; así como, una dificultad al tratar de entender la forma particular de cada localidad en su manejo urbanístico.

Clasificaciones de suelo diversas, instrumentos de planeamiento modificados por decisiones particulares, escasos mecanismos de gestión de suelo, control insuficiente, corrupción urbanística y sobre todo un modelo insostenible en el crecimiento de las ciudades, configuran parte de la problemática institucional de los municipios.

Los principales problemas socioespaciales en Ecuador relacionados con el Ordenamiento Territorial y la Gestión de Suelo son:

- Ausencia histórica de una Política Nacional de Hábitat, Suelo y Vivienda.

2. Hasta el momento los niveles de gobierno descentralizados existentes son : PROVINCIAS, MUNICIPIOS Y JUNTAS PARROQUIALES, la Constitución establece la existencia de otros que debían constituirse como las Regiones o Circunscripciones Territoriales Indígenas que aún no han sido establecidas.

- Baja densidad en ciudades (Promedio 45-60 hab x ha.)
- Alta disponibilidad de suelo vacante servido
- Expansión urbana agresiva y sin servicios.
- Alta concentración de Asentamientos Humanos en áreas de riesgo
- Informalidad en el acceso al suelo
- Vivienda social periférica y precaria.
- Presión inmobiliaria en decisiones de densificación y habilitación de suelo nuevo (Lote a lote)
- Presión inmobiliaria por la desregulación
- Alto consumo de suelo agrícola para vivienda masiva.
- Insuficiente dotación y cobertura de equipamientos de salud, educación, áreas verdes y parques.
- Especulación.
- Poca o nula preparación y reacción a iniciativas urbanas por la pandemia del COVID -19

Una de las ciudades de nuestro país que tuvo un gran impacto social y en la salud pública, con el apareamiento de la pandemia conocida como COVID-19 ha sido Guayaquil, cuyo crecimiento de la ciudad tiene como antítesis por un lado un crecimiento explosivo y expansivo y por otro el desarrollo de proyectos emblemáticos que caracterizan su identidad.

Mas allá de realizar un análisis desde la política de salud o desde las decisiones de reacción y respuesta estatales por la pandemia, mostramos a continuación datos que nos están dando a conocer la relación de los equipamientos de salud con las distancias y posibilidad de acceso de la población a este servicio.

El primer mapa que se muestra a continuación, indica el área de influencia de cada hospital o centro de salud público, con un breve análisis de compacidad, entendida como la relación de proximidad entre los hospitales y las funciones urbanas principalmente la residencia, en el mismo se observa las zonas con mayor población, la distancia que deberían recorrer los ciudadanos para alcanzar un centro hospitalario y el nivel socioeconómico de la población. Una compacidad alta implica una menor distancia y un mejor acceso a los servicios; en contrapartida, una compacidad baja denota una poca o escasa accesibilidad de los servicios y que denota además un nivel socio económico bajo en su mayoría.

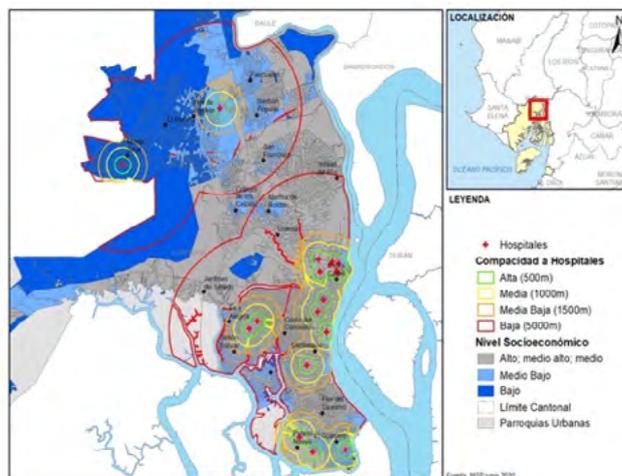


Imagen 1. Compatibilidad Residencia - Hospitales

En el siguiente mapa se puede observar que los sectores de la ciudad con más casos de COVID-19 reportados oficialmente, tienen la menor cobertura de hospitales públicos; el sur de la ciudad presenta una cantidad considerable de casos reportados de contagios, sin embargo, es la zona con mejor compatibilidad posiblemente por la existencia de más cantidad de Hospitales.

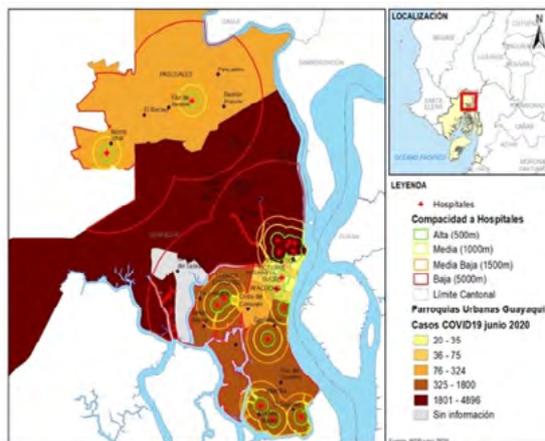


Imagen 2. Compatibilidad Vivienda -Hospitales y casos reportados de COVID-19

Es claro entender que en el Ecuador el proceso de urbanización no está ligado a una política pública de ordenación del territorio o a una decisión sostenida, más bien ha sido producto de la intervención del mercado formal e informal de suelo, los que con sus respectivos mecanismos de acción o coerción política o social, logran de las administraciones municipales las concesiones necesarias

para la habilitación de esos suelos, esto se manifiesta en la existencia de vivienda sin los servicios de infraestructura, sin la cantidad necesaria de áreas verdes, o de equipamientos asociados que no solamente se visibilizan en el caso de Guayaquil, sino que se constituyen en una tendencia generalizada en el país.

La Ley

Como se ha mencionado anteriormente en 2016 se aprueba la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo que se aprueba como una respuesta política al terremoto de 2016, acontecimiento natural que cuesta vidas humanas y destruye bienes inmuebles³. Muchos de los siniestros ocurridos por causa del terremoto se atribuyen a la falta de planificación territorial de los municipios, a la ausencia de norma de sismo resistencia y a la falta de control en los procesos de edificación.

Pero el objetivo primario de la LOOTUGS no es otro que el de promover el orden en el territorio, entendido como aquella facultad de regulación a partir de normas claras que transparenten los usos, aprovechamientos y destino de los recursos que el suelo produce, así como proponer un mecanismo de sanción a sus incumplimientos.

El proceso de elaboración y aprobación de la Ley en Ecuador fue relativamente rápido, comparado con sus similares antecesoras: Ley Colombiana No. 388 “Ley de Desarrollo Territorial” y la Ley Brasileña No. 10.257 conocida como “El Estatuto de la Ciudad”, que tuvieron procesos de discusión y aprobación de mayor temporalidad.

3. “Hace cuatro años, el sábado 16 de abril, a las 18H47 (hora local) un sismo de magnitud Mw 4.8 ocurría frente a las costas de Cojimíes. Aun cuando, este sismo fue sentido de manera importante en poblaciones de la costa, la población estaba muy lejos de sospechar que era un sismo premonitor de un terremoto que ocurrió solo 11 minutos más tarde, exactamente a las 18H58. El Terremoto de Pedernales tuvo una magnitud de momento Mw 7.8 y una intensidad máxima de IX (según la Escala macrosísmica europea, EMS-98) y se convirtió en el evento natural más catastrófico de lo que va del presente siglo y fue sentido en localidades tan distantes como Bogotá en Colombia y Cajamarca en Perú. El terremoto ocasionó una gran cantidad de víctimas y una extensa destrucción especialmente en la Costa norte y centro del Ecuador. Es así, como consecuencia directa del terremoto y según los datos oficiales emitidos por las autoridades, se contabilizaron alrededor de 700 personas fallecidas, más de 7000 heridos, 22000 personas refugiadas, millares de edificaciones destruidas o inhabitables y pérdidas económicas estimadas en alrededor de tres mil millones de dólares”.

La construcción de la norma ecuatoriana aprovechó del conocimiento de las instituciones jurídicas desarrolladas y discutidas no solo en los cuerpos legales citados anteriormente sino también observó lo trabajado en la legislación urbanística española desde 1956, para proponer un marco legal que adapte la realidad del país a una nueva forma de Urbanismo.

La LOOTUGS potencia tres objetivos complementarios iniciales:

- 1.- Lograr planeación y gestión urbanística en los cantones a partir de un nuevo instrumento: “El Plan de Uso y Gestión de Suelo”⁴
- 2.- Dotar a los municipios de herramientas de gestión de suelo y financiamiento.
- 3.- Constituir un nuevo aparato institucional de Rectoría y Control del Ordenamiento Territorial Nacional⁵

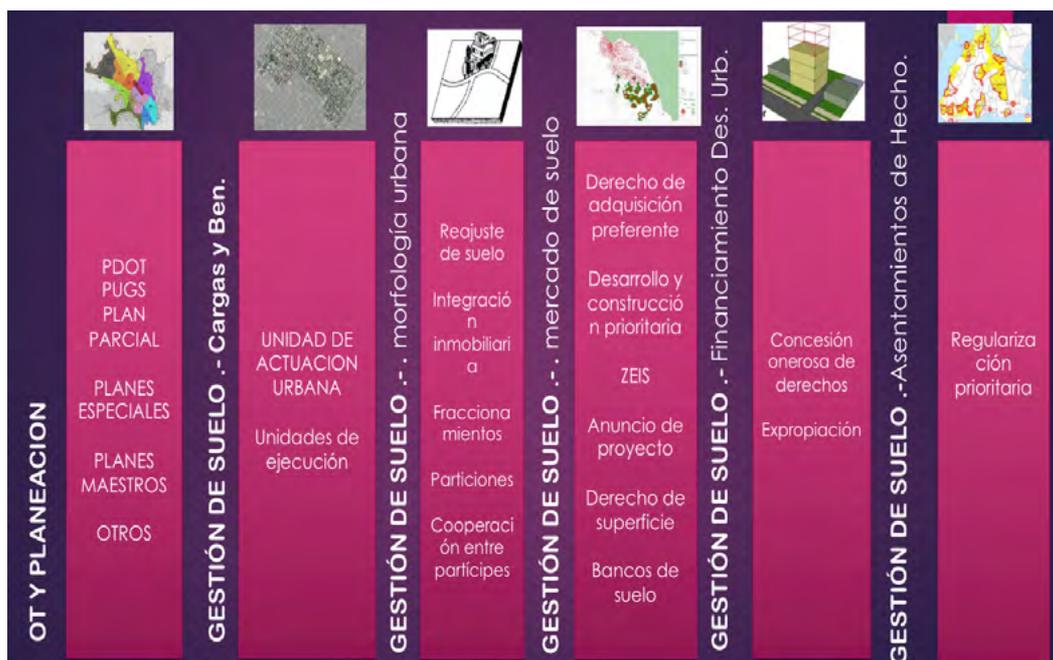


Imagen 3. Instrumentos para el Ordenamiento Territorial
Instrumentos de Planeamiento y Herramientas de Gestión de Suelo

4. Los Planes de Uso y Gestión de Suelo debían estar presentados inicialmente en mayo de 2020, pero la Ley Orgánica de Ordenamiento de las Finanzas Públicas de 2020 reforma la LOOTUGS y otorga un año de plazo para que se presenten los PUGS, este plazo se cumplirá en septiembre de 2021.

5. La LOOTUGS crea un ámbito institucional nacional para la rectoría de las políticas, estándares urbanísticos y control estos son: el CONSEJO TECNICO DE USO Y GESTIÓN DE SUELO, EL SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO Y LA SUPERINTENDENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La implementación de la LOOTUGS en el país no ha tenido aun la acogida que se esperaba: la poca existencia de Planes de Usos y Gestión de Suelo a la fecha que debía estar en vigencia (mayo de 2020) podría suponer un desinterés de parte de los entes rectores nacionales, quienes siguen dando prioridad a la construcción de vivienda propia, sin que la política y gestión de suelo sea parte de ella; de los municipios que por falta de presupuesto o recurso humano se ven en la imposibilidad de elaborarlos; y por sectores de la sociedad que insisten en el desorden y la no regulación como componentes indispensables en su beneficio. Sin embargo, de aquello podemos citar a ciudades intermedias, como Riobamba que implemento su PUGS en el 2016, o Cuenca que luego de un proceso sostenido de construcción de su plan, que ahora enfrenta una discusión profunda entre un modelo de territorio sostenible y las propuestas de desregulación que emanan principalmente de los gremios y los sectores inmobiliarios.

En la Capital, Quito, se han implementado ya herramientas que tienen como objetivo la captación del mayor valor del suelo producido por decisiones urbanísticas⁶, principalmente cuando se otorga un mayor aprovechamiento edificatorio. Sin embargo, su desafío mas importante es adaptar estas herramientas existentes al nuevo plan, que al momento esta también en construcción.

Un dato importante a considerar es que, a partir de la expedición de la Ley, por lo menos en cinco universidades del país se han creado programas de educación superior y postgrados relacionados al Ordenamiento Territorial y a la Gestión del Suelo.

La Disputa Política

La Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización Territorial de la Asamblea Nacional⁷, ha propuesto un proyecto de ley que pretende tener dos efectos jurídicos: La derogatoria de la LOOTUGS y la incorporación de algunos de sus textos en otro cuerpo normativo (COOTAD) eliminando lo relacionado con los principios legales y de protección de derechos que la sustentan.

La iniciativa del legislativo, toma fuerza en el contexto nacional existente, en el cual desde el Ejecutivo se siente un claro objetivo de desvalorizar y desmarcar a la Planificación del Desarrollo, del contexto de la política pública, secundado y apoyado por una permanente, y constante presión de los gremios y cámaras productivas para la desregulación local y nacional.

6. Quito la capital del país ha adoptado una herramienta denominada Concesión Onerosa de Derechos que capta un porcentaje del cambio de una norma por un mayor aprovechamiento.

7. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/comision-de-gobiernos-autonomos-descentralizacion-competencias-y>

El rol del ente rector de la planificación nacional, ahora denominado “Secretaría Técnica Planifica Ecuador” ha sido disminuido, y esto se manifiesta claramente en la ausencia de toma de decisiones en la política pública, así como en la confusión que generan sus decisiones administrativas, como por ejemplo: la emisión de guías para la actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que contravienen una disposición expresa de la LOOTUGS referente a estos procesos.⁸

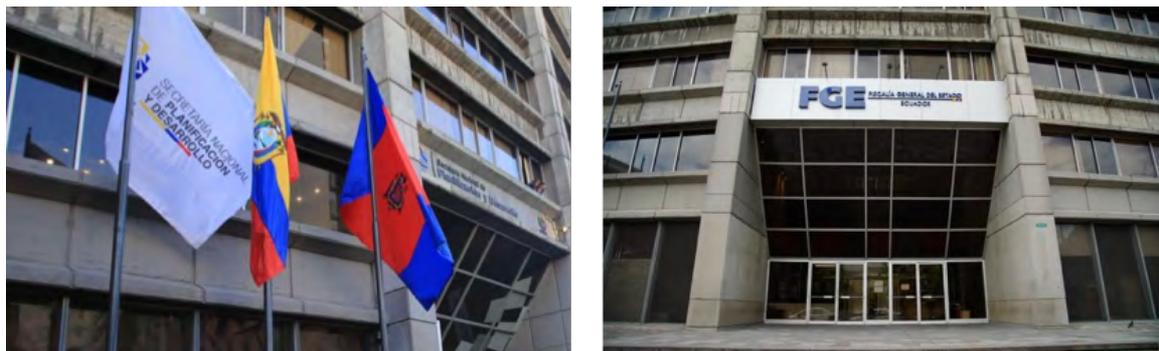


Imagen 4. Edificio en Quito antes Secretaría Nacional de Planificación sustituido por las oficinas de la Fiscalía General del Estado

Otras causas que se suman a la disputa en la Asamblea, son sin duda alguna la falta de acompañamiento en los procesos de difusión y capacitación de la Ley, por parte de los rectores de la política de hábitat y vivienda nacionales y de planificación, y la negativa reacción las funciones que ejerce la Superintendencia de Ordenamiento Territorial por parte de algunos municipios, los que alegan intromisión en sus competencias de control.

En el proceso de discusión de la derogatoria-reforma de la LOOTUGS fuimos invitados varios sectores de la población al conocimiento y tratamiento del proyecto de ley derogatoria y pudimos ser testigos del incipiente conocimiento, que sobre este tema plantea el proyecto de ley derogatoria, que además de confundir materias del Derecho en su propuesta, causan una eminente regresión de derechos constitucionales. En contrapartida también se pudo observar una posición sólida, consolidada y unánime de algunos gremios y de la academia en favor de que no se elimine La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo⁹.

8. En julio de 2019 Planifica Ecuador emite las Guías para la actualización de Planes de Ordenamiento Territorial, la LOOTUGS (2016), atribuye esa facultad al Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo: “Art. 14.- De la formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.- El proceso de formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se regulará por la norma técnica que expida el Consejo Técnico”.

9. La Superintendencia de Ordenamiento Territorial es parte del Poder de Participación Ciudadana y Control Social, ejercido por un Consejo cuyos miembros son de elección directa, no forma parte de la función Ejecutiva o Legislativa.

Finalmente, el centro y mayor distractor de esta disputa política, como así se ha dado a entender incluso de parte de un integrante de la comisión de gobiernos autónomos descentralizados, constituye la eliminación de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, institución que hace esfuerzos por sobrevivir, y cumplir con su objetivo sin que hasta el momento haya dado un resultado visible de sus funciones, lo que nos propone un debate real.

¿Está en conflicto la discusión de la Institucionalidad o la posibilidad de control a las decisiones territoriales o urbanísticas de los gobiernos descentralizados?

La equidad territorial.

“ La Equidad territorial es la base de la equidad económica y social”¹⁰,
José Bolívar Castillo ex alcalde de Loja, una de las principales ciudades del Ecuador.

Las desigualdades que se producen en el territorio son múltiples, hago énfasis en las que se originan como efecto de las decisiones urbanísticas: La asignación de un mayor aprovechamiento edificatorio de parte de los municipios hacia los propietarios del suelo ubicados en lugares privilegiados, instituye ya una forma de discriminación; en este contexto y como ejemplo podemos observar que en zonas de ciudades en cuyo suelo se puede autorizar 20 pisos de altura, las edificabilidades son cambiadas y duplicadas con decisiones arbitrarias y sin una motivación técnica del sector o de la ciudad, prevalece el famoso modelo de planeación del “lote a lote”, mientras que en otros sectores de la ciudad se instituyen gravámenes de no construcción o imposibilidad de una mayor edificación a propietarios de bienes patrimoniales.

De lo anotado, trato de entender a “la justicia espacial como el reparto equitativo en el espacio de los recursos socialmente valorados, así como también de las oportunidades o posibilidades de utilizarlos o no” (Soja 2014). Sin embargo, no solo los beneficios generan inequidades sino también las cargas o gravámenes que por interés de la colectividad deben asimilarse a bienes que están al servicio de todos, como es el caso de los propietarios de bienes patrimoniales.

La Constitución del Ecuador, encarga al Estado como deber primordial : *“Art. 3.-numeral 6. Pro-*

10. Fuente: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/la-equidad-territorial-es-la-base-de-la-equidad-economica-y-social>

mover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”, para este efecto el Título IV del Régimen de Desarrollo establece como objetivo : “Art. 276 .- 6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado”.

La LOOTUGS por su parte en su artículo 3 que trata de sus Fines establece en su primer numeral : *“1. Orientar las políticas públicas relativas al ordenamiento territorial, desarrollo urbano, a la vivienda adecuada y digna; promover un uso eficiente, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural a través de la definición de principios, directrices y lineamientos, y generar un hábitat seguro y saludable en todo el territorio”.*

Este ejercicio de aplicación y de encadenamiento jurídico de un principio constitucional a una norma legal, constituye un avance en el ejercicio de los derechos humanos, ya que la LOOTUGS propone el camino y la forma de hacer efectivo las garantías del Estado hacia el ciudadano.

El análisis jurídico los numerales 6 y 8 del artículo 5 de la LOOTUGS (que se pretende derogar en el proyecto en discusión de la Asamblea Legislativa Ecuatoriana), propone la obligatoriedad de contemplar en las políticas, planes y directrices locales, la tan mencionada equidad territorial y desarrollan como principios rectores de la materia: al Derecho a La Ciudad, que incluye el concepto de función social y ambiental de la propiedad y a la Distribución equitativa de cargas y beneficios. Es decir, el cantón debe establecer los mecanismos adecuados para que la sociedad comparta los beneficios que produce un cambio de norma como en el caso del propietario de los 20 pisos y/o retribuya o compense a aquel que tiene una carga o gravamen como es el caso del que ejerce el dominio en el bien inventariado.

La discusión de cómo lograr ese equilibrio en la norma y en los aprovechamientos urbanísticos va desde proponer en los Planes de Uso y Gestión de Suelo, una edificabilidad básica única para toda el área urbana, a un análisis responsable de las densidades y capacidad de soporte del territorio, considerando inevitablemente la determinación de la cantidad de suelo disponible y necesaria para los usos de habitación y compatibles para los próximos 12 años¹¹.

El ejercicio de los derechos humanos en el territorio es de trascendental importancia, ya que aquellos no pueden ni deben ser tutelados individualmente, si lo que se pretende es hablar de políticas

11. Los Planes de Uso y Gestión de Suelo proponen un plazo de vigencia de 12 años.

sostenibles urbanas o mecanismos de producción adecuados en el suelo rural. De esta forma, no se puede seguir extendiendo redes de energía eléctrica a donde no llegará el agua o el acueducto o habilitar suelos urbanos en sitios en los que no se ha contemplado acompañar equipamientos y suficientes áreas verdes a los procesos de urbanización. No puede invocarse más el derecho a la vivienda en suelos no aptos como aquellos vulnerables por amenazas o riesgos, o autorizar loteamientos con características urbanas en suelos productivos, entonces corresponde como manda la Constitución aplicar el concepto de Interdependencia de Derechos¹² es decir no puede tutelarse un Derecho si esta decisión implica la lesión o el perjuicio de otro, por ejemplo, autorizar una urbanización en suelos ambientalmente protegidos o, con una alta valoración agrícola-productiva .

Para lograr todo lo propuesto, es necesario fortalecer las propuestas de LOOTUGS repensarlas, para mejorarlas, mas no para que por un interés político se pierdan mejores condiciones de mejora en la vida de los habitantes urbanos y rurales, se precisa también replantear las relaciones de prevalencia de la propiedad privada por encima de los derechos comunes : *“Por esto, en lugar de ceder a la tentación de emprender una batalla oculta para deconstruir el derecho a la propiedad, se vuelve necesario adaptar la normativa que regula este derecho civil para reincorporarlo, de modo armónico, en el sistema jurídico. Para esto es necesario reajustar la forma en que lo entendemos, de modo que se adapte a una convivencia equilibrada con los nuevos derechos colectivos difusos”*. (Rabello 2016)

En fin, el camino de la LOOTUGS es reciente, propone retos impostergables, que no son ajenos a nuestra realidad y que han sido visibilizados en la Nueva Agenda Urbana, producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, “HABITAT 3” y que impulsa entre sus directrices el fortalecimiento de marcos jurídicos nacionales como Leyes de Suelo.

La Ley de Ordenamiento Territorial ha recibido el apoyo de necesidad y permanencia por parte de varios municipios, de expertos especialistas en la materia nacionales y extranjeros, de la academia y de varios gremios, esperamos y confiamos que el intento de buscar la anhelada Equidad Territorial, a partir de la institucionalidad, la legalidad, la planeación del territorio y el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no se vean soslayados por intereses políticos, desinformados y viscerales, y que, en el corto tiempo podamos mirar territorios ordenados, procesos urbanos responsables con la adecuada aplicación de la Ley.

12. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.” (Artículo 11 numeral 6 Constitución de la República del Ecuador)

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PPT\]](#)

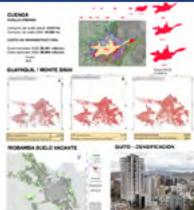
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS)

CRONOLOGIA Y DISPUTAS

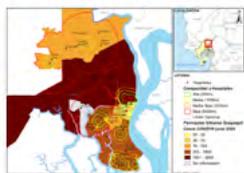
ARTURO MEJIA
GRANIZO

PROBLEMÁTICA

- Agencia técnica de Política Nacional de Hábitat, Suelo y Vivienda.
- Bajo densidad en ciudades (Promedio 45-60 hab/ha).
- Alta disponibilidad de suelo vacante servido
- Expansión urbana agresiva y sin servicios.
- Alta concentración de Asentamientos Humanos en áreas de riesgo
- Informalidad en el acceso al suelo
- Vivienda social periférica y precaria.
- Posible inmovilizar en decisiones de zonificación y habilitación de suelo nuevo (Lote a lote)
- Alto consumo de suelo agrícola para otros usos
- Especulación.



PLANEACION URBANISTICA Y PANDEMIA (Guayaquil)



APUESTA POR EL NUEVO PARADIGMA



DERECHO A LA VIVIENDA

"Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía." (Artículo 11 numeral 4 Constitución de la República del Ecuador)



INTERDEPENDENCIA DE DERECHOS

QUARTO WEBINÁRIO IBDU - A MÉRICA LATINA

"PLANEJAMENTO TERRITORIAL E GESTÃO URBANA NA COLOMBIA: O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR"

14/09 DAS 17H ÀS 19H BRT



Juan Felipe Pinilla

Advogado, mestre em Política Territorial e Urbana, Consultor independente em direito urbano com larga experiência na estruturação de instrumentos de gestão fundiária e captura de valor para projetos urbanos, Coordenador de trabalhos de pesquisa e consultoria pela JFP & Asociados Derecho Urbano

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Analida Rincón

Advogada, Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ, Professora-pesquisadora da Universidade Nacional da Colômbia, campus de Medellín. Coordenadora acadêmica do Observatório de Reassentamentos e Movimentos Populacionais. Suas últimas pesquisas foram o processo de transformações urbanas no século XXI e a proteção a moradores.



Letícia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá **NO DIA DO EVENTO** o link de acesso para o Zoom



IV - Planejamento territorial e gestão urbana na Colômbia: o desafio da participação popular

Juan Felipe Pinilla

Advogado, Mestre em Política Territorial e Urbana, Consultor independente em Direito Urbano com larga experiência na estruturação de instrumentos de gestão fundiária e captura de valor para projetos urbanos, Coordenador de trabalhos de pesquisa e consultoria pela JFP & Asociados Derecho Urbano.

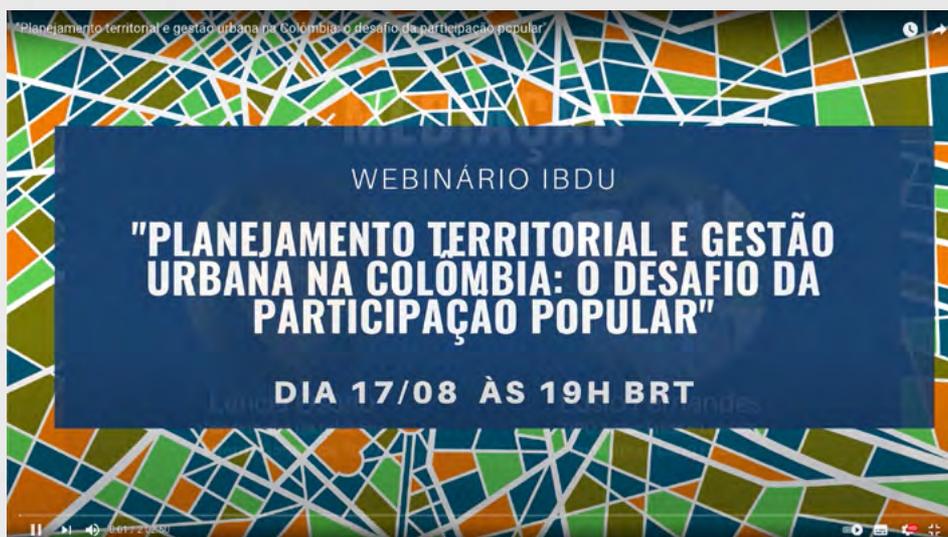


Análida Rincón Patiño

Advogada, Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ, Professora-Pesquisadora da Universidade Nacional da Colômbia, campus de Medellín, Coordenadora Acadêmica do Observatório de Reassentamentos e Movimentos Populacionais.



Para acessar o vídeo do Webinário: www.youtube.com/watch?v=MRSRDUDWt8



Los retos de la participación ciudadana en grandes proyectos urbanos. Algunas reflexiones a partir de experiencias recientes en Bogotá.¹

Juan Felipe Pinilla P
María Melina Villafañe

La participación y concertación ciudadanas en la planificación de programas o proyectos urbanos debería sino eliminar, por lo menos disminuir la ansiedad e incertidumbre que acompaña naturalmente todo proceso de cambio, en el caso presente, la gestión de proyectos urbanos. Más aun cuando lo usual es la desconfianza por parte de los habitantes directamente afectados hacia los planificadores y ejecutores de dichos proyectos.

No obstante, desde la perspectiva normativa, la cual es normalmente aplicada por los promotores de proyectos, no se incluye la participación en la fase inicial de formulación. Por lo tanto, según la percepción de actores comunitarios y académicos, cuando se inicia la etapa de consulta no es posible realizar un ejercicio de participación como concertación legítima de intereses sino una participación como información pública y socialización.

Como la mayoría de ciudades en América Latina, Bogotá ha experimentado un proceso de transformación urbana acelerado. Lo anterior, obliga a planificar y gestionar una ciudad consolidada con grandes déficits de infraestructura pública recurriendo a proyectos urbanos de gran envergadura, entre los cuales se encuentran proyectos de renovación urbana. Ahora bien, aunque exista un relativo consenso sobre la necesidad y conveniencia de estos grandes proyectos urbanos es innegable que su implementación, particularmente la fase de participación ciudadana, se enfrenta a complejidades, desde la perspectiva normativa y más aún durante su puesta en marcha.

1. Este artículo está estructurado con base en la presentación titulada "*Algunas reflexiones sobre participación ciudadana y construcción (o falta de) de consenso en proyectos urbanos en Bogotá*" presentada por Juan Felipe Pinilla en el marco del Cuarto Webinar IBDU- América Latina Planificación territorial y gestión urbana en Colombia: El desafío de la participación ciudadana, (2020).

Este artículo se propone realizar una breve reflexión sobre los desafíos e implicaciones de la participación ciudadana a partir de una descripción general del marco normativo aplicable a la participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión del territorio y de un conjunto de casos de proyectos urbanos emblemáticos localizados en la ciudad de Bogotá. Primeramente, se analiza el artículo 4 de la Ley 388 de 1997, el cual marca la pauta para el ejercicio de la participación ciudadana en el marco de proyectos urbanos. Seguidamente, se exponen las características y desafíos a los que se enfrenta la participación ciudadana en este tipo de proyectos. Luego, se describen tres casos que ilustran esos desafíos y finalmente se presentan reflexiones y conclusiones generales.

I. **Marco normativo nacional para la participación ciudadana en los procesos de planificación y gestión del territorio**

La Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento y planificación territorial, en el artículo 4 denominado participación democrática señala lo siguiente:

“En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2° de la presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.” (subraya fuera de texto original)

Resulta necesario hacer un pequeño análisis del contenido del texto citado ya que es la base de la aplicación y ejercicio de la participación ciudadana en proyectos urbanos. De la lectura se desprende que, el para qué de la participación democrática, es fomentar la concertación entre los diferentes intereses involucrados. El objeto de esa concertación es el de asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades de los diversos sectores relacionados con el ordenamiento del territorio. Es importante tener presente que este objeto está explícitamente descrito en la norma, sin embargo, es precisamente esa eficacia de las políticas públicas lo que no se consigue a través del ejercicio de la participación ciudadana en proyectos urbanos.

Finalmente, hay que recalcar que normalmente el derecho de petición, las audiencias públicas, la intervención en la formulación de proyectos etc. se han entendido como fines en sí mismos, lo cual es un error que se corrobora con la sola lectura del último inciso del artículo citado. La participación ciudadana es el fin que se ejerce mediante esas alternativas, las cuales *per se* no tienen ninguna efectividad. La norma las prevé únicamente como medios para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana.

Una vez detallado el contenido del artículo 4 de la Ley 388 de 1997 es interesante contrastarlo con el procedimiento que debe surtir para la adopción de planes parciales, a través de los cuales muchas veces se implementan proyectos urbanos.

Si bien la definición de participación expuesta anteriormente apela a una concertación eficaz, el Decreto Nacional 1077 de 2015 "Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio", en el capítulo sobre planes parciales, presenta la fase de participación después de que el proyecto está formulado y radicado ante la autoridad municipal o distrital competente. Luego entonces, desde la perspectiva normativa la etapa de formulación y revisión del proyecto inicia sin un proceso de participación democrático, -como lo llama la Ley 388 de 1997-. La etapa siguiente, la cual es de concertación y consulta, es identificada por los habitantes como un proceso de información ya que no tienen incidencia en la estructuración del proyecto. Finalmente, la etapa de adopción consiste en el aval por parte de las autoridades competentes donde no existe un espacio de participación.

A partir de una comparación entre la definición de participación democrática que trae

la Ley y de cómo se practica la participación en los proyectos urbanos, es dable concluir que existe, sino una contradicción al menos una falta de concordancia entre las normas del ordenamiento jurídico. De un lado, unas proponen alcanzar una concertación de intereses real y del otro, la práctica demuestra a través de la aplicación estricta de las etapas para formular y adoptar un proyecto urbano que es imposible llegar a una concertación de intereses diversos.

II. Características y/o desafíos actuales de los procesos de participación ciudadana

La participación ciudadana suele enfrentarse o limitarse a una mera práctica formal donde la racionalidad técnica se sobrepone, la legitimidad *per se* de la planeación, resulta más importante que la participación como concertación. En otras palabras, la confianza excesiva en la razón técnica, -necesidad de ejecutar un proyecto de renovación y movilizar a un grupo de personas de una zona determinada-, legitima la acción pública. Desde una perspectiva más antropológica pero igualmente pertinente, señala Federico Pérez Fernández (2010) *"Sumidos en una indiferencia general sobre la diversidad de realidades históricas y etnográficas y convencidos de la aplicabilidad universal de sus visiones, los planeadores modernistas se dedicaron por completo al manejo tecnomoral de la sociedad."*

Respecto a este hecho, es pertinente citar un extracto de la Sentencia T-537 de 2013 de la Corte Constitucional, la cual se refiere a la participación ciudadana en temas de ordenamiento territorial donde afirma que:

"() la mejor situación de trueque en que se garantice la eficacia de los derechos de la mayoría de las personas de la ciudad, es ajena a una planeación que se soporte exclusivamente en razones de carácter técnico, tomadas en esquema "arriba abajo", donde unos "planeadores" son los únicos que conocen las metas del desarrollo y toman las decisiones a puerta cerrada. Sin desconocer que las consideraciones de los expertos tienen un vital rol en las decisiones sobre planeación, estas deben conjugarse armónicamente con los pareceres y necesidades manifestados por la comunidad. Con ello se busca el desarrollo de principios constitucionales fundamentales como el carácter democrático,

participativo y pluralista del Estado colombiano, consagrado en el artículo 1° de la Carta.

Es de recordar que la participación se encuentra prevista en la Constitución como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Asimismo, se deriva del artículo 2° de la Carta, que indica que, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra el “de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. En el mismo sentido, el artículo 40 constitucional consagra, para todo ciudadano, el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. (...)” (subraya fuera de texto original)

Aunque la jurisprudencia exija una participación ciudadana real y la consecución de consensos de intereses, la práctica no sigue esas exigencias. Por tanto, como consecuencia de las características descritas (simple socialización de la información, preponderancia de tecnicismos), la participación termina constituyéndose como una mera formalidad, que además oculta las tensiones inmanentes a la gestión urbana. Al no reconocerlas esta forma de participación ciudadana insuficiente, lo único que hace es agudizar dichas tensiones y conflictos de intereses existentes. Al respecto, el Consejo de Estado² señaló que:

“(...) el ordenamiento territorial es un proceso que entraña una serie de decisiones administrativas a cargo de los municipios, las cuales solo pueden ser adoptadas de manera concertada (...). Es por ello que la planeación urbana debe ser objeto de la mayor divulgación en orden a permitir la participación de la comunidad, pues el aprovechamiento urbano (calles, plazas, parques, barrios, servicios, destino de fondos, construcciones, volúmenes, altura, etc.), hace parte de las decisiones públicas (...)” (subraya fuera de texto original)

Si bien en esa oportunidad el juez se refería concretamente a la participación de la sociedad civil en los procesos de adopción de planes de ordenamiento territorial y no de proyectos urbanos, por analogía, las exigencias que hace el Consejo de Estado le son igualmente aplicables. Es decir que, los grandes proyectos urbanos solo deberían

2. Sentencia AP-13001-23-31-000-2002-00135-01 de octubre 6 de 2005

ser adoptados de manera concertada y un primer requisito que se debe cumplir para lograr esa concertación es una divulgación completa y oportuna de la idea del proyecto.

El déficit en la construcción de consensos amplios mediante procesos de participación oportunos y eficaces conduce la judicialización del conflicto. Ocurre una suerte de huida a los jueces por parte de los habitantes o gremios que no se sintieron consultados e integrados en la concertación efectiva del proyecto, como una forma de presión sobre la administración para que no formalice la adopción del proyecto. Lo más grave es que los jueces, -sin preparación para ello-, terminan siendo los árbitros en los conflictos frente a la formulación e implementación de estos proyectos urbanos.

Resulta conveniente, antes de presentar los casos, hacer una anotación particularmente aplicable a dos de los casos que se explicarán, los cuales son proyectos de renovación urbana. El plan de ordenamiento territorial de Bogotá (POT) adoptado mediante el Decreto Distrital 190 de 2004 en su artículo 159 presenta el objetivo de la política de renovación urbana de la siguiente manera:

“propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos.”

Seguidamente en el mismo artículo se enumeran acciones concretas para lograr el objetivo de la renovación urbana. Llama la atención que en ninguno de esos cinco puntos³ se mencione la participación ciudadana como elemento o acción necesaria para alcanzar ese fin. Esto constituye otro elemento ilustrativo sobre la falta de atención dirigida a los procesos de participación ciudadana y democrática desde el marco normativo local.

A continuación, se describen ejemplos de judicialización, como resultado de la

3.Efectuar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación; Estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre; Promover la aplicación de una normativa sencilla y transparente; Agilizar los procesos y trámites; Brindar apoyo técnico y operativo a la ejecución de proyectos por medio de la empresa de Renovación Urbana, encargada de gestionar, liderar, promover y coordinar esos proyectos.

ausencia de concertación. Los tres casos son grandes proyectos urbanos, que buscaban la transformación de zonas determinadas de la ciudad de Bogotá.

III. Casos ilustrativos

Los casos que se presentan en este acápite son relevantes en la medida en que ejemplifican las ideas planteadas anteriormente. El primero es un proyecto de infraestructura de transporte de gran impacto en la ciudad en el cual no hubo participación de ningún tipo. El segundo caso se refiere a un plan parcial de renovación urbana, que en su proceso de formulación no incluyó formas deliberadas de consulta y concertación con la comunidad vecina más allá de los consabidos instrumentos formales de información y socialización. Ambos proyectos urbanos demuestran que, si no se desarrolla una etapa de participación democrática, tal como lo exige el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 citado anteriormente, no habrá concertación de intereses y por tanto no se cumplirá con el objeto que es garantizar la eficacia de las políticas públicas adoptadas relacionadas con el ordenamiento del territorio. Prueba de ellos es que ambos proyectos terminaron en manos de los jueces. Finalmente, el tercer caso muestra la otra cara de la moneda. Un plan parcial, también de renovación urbana que se distancia de las etapas fijadas por la norma y de la práctica usual para darle cabida a una concertación desde la formulación del proyecto.

Transmilenio por la Séptima

Transmilenio por la carrera Séptima, constituía un gran proyecto urbano. Esta obra desde el inicio tuvo una enorme oposición ciudadana, en las pocas encuestas que se realizaron sobre el tema apenas el 26% apoyaba el proyecto.⁴

Sin embargo, la administración adoptó un comportamiento “autista” imponiendo una aparente racionalidad técnica. El proyecto buscaba, según la Alcaldía de Bogotá, crear un corredor entre las calles 32 y 200, incluyendo una nueva troncal del sistema TransMilenio, la renovación de todas las aceras, y la construcción de una ciclorruta de 11 km.

4. Tomado de <https://www.kienyke.com/kien-opina/las-lecciones-de-la-septima-por-mafe-rojas>



Fuente: IDU, <https://www.idu.gov.co/blog/boletin-de-prensa-idu-1/post/abierta-licitacion-para-transmilenio-por-la-carrera-septima-la-obra-publica-mas-grande-del-pais-1224>

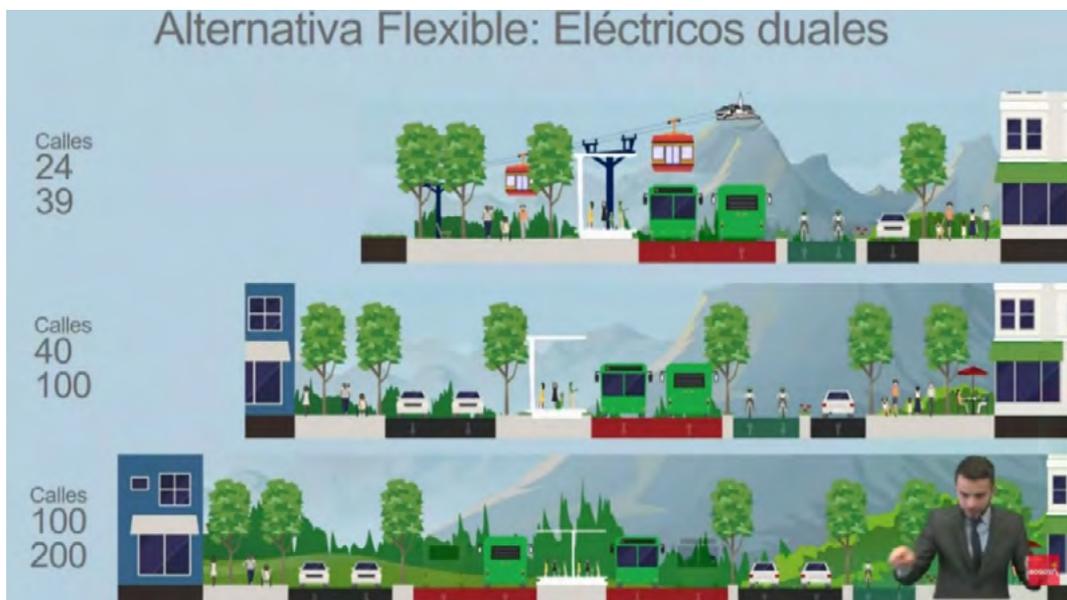
Evidentemente era un proyecto de gran envergadura, el cual afectaba a un grupo de ciudadanos con necesidades heterogéneas. No obstante, la participación ciudadana se limitó a escoger el nombre de las estaciones y a examinar algunos diseños alternativos para algunas de ellas.⁵

Como resultado de la ausencia de una participación como concertación de intereses, los opositores del proyecto encontraron en los jueces una herramienta eficaz para detener la licitación para elegir a los constructores de la obra y consiguieron que un juez interviniera. El proyecto se detuvo a pocos días de cerrar el proceso licitatorio debido a una medida cautelar resuelta por un juzgado administrativo de Bogotá. Finalmente, la misma administración se vio obligada a detener la licitación, la cual se declaró desierta y dio por terminado el proyecto.

En otras palabras, la ciudadanía logró evitar la ejecución de un proyecto urbano por no habersele permitido una participación democrática y real en el mismo. Si bien parece existir un relativo consenso sobre la inconveniencia de una troncal de Transmilenio por esta vía, no ocurre lo mismo con lo que debe ser la solución que lo reemplace. Indudablemente, la mayor lección es que, la solución por la que se opte requiere de la participación y el consenso ciudadanos en la definición de sus aspectos estructurales.

5. Ibidem.

Actualmente, la nueva administración de la ciudad presentó un proyecto urbano diferente en ese mismo espacio de la ciudad. El actual Plan de Desarrollo de la ciudad denomina este proyecto como Corredor Verde de la Carrera Séptima en donde se establece que “se diseñará con participación ciudadana incidente”. En concordancia con esa afirmación, la Alcaldía ha construido el proyecto en conjunto con la ciudadanía, realizando una consulta pública con todos los ciudadanos que quieran participar desde la etapa cero del proyecto. Sin embargo, recientemente esta administración hizo público los primeros diseños conceptuales de lo que sería ese nuevo proyecto y parece que la concertación va a ser muy compleja, pues ha habido reacciones muy duras contra la propuesta.



Fuente: imagen tomada del video oficial de presentación del proyecto de Claudia López. <https://www.eltiempo.com/bogota/claudia-lopez-anuncia-diseno-del-corredor-verde-de-la-carrera-septima-en-bogota-550520>

El proyecto propone la implantación de buses eléctricos duales y dos cables eléctricos, uno ubicado en Usaquén y el otro en el centro de Bogotá; la propuesta presenta un sistema con carriles segregados, donde las estaciones serán abiertas y no necesariamente estarán ubicadas por el centro de la vía, lo cual se aleja de la idea inicial que proponía una troncal de TransMilenio. Además, tendrá una ciclorruta de 24 kilómetros diseñada en tres tramos (Séptima centro, Séptima Chapinero y Séptima Usaquén). El 50% del espacio público estará destinado para peatones.⁶

6. Tomado de <https://www.portafolio.co/economia/claudia-lopez-propone-corredor-verde-para-la-carrera-septima-en-bogota-546881>

Plan Parcial de Renovación Urbana “Bavaria Fabrica”

El POT de la ciudad y el plan parcial aprobado en 2017 ven la zona como un área industrial con potencial de reconversión en usos mixtos. Para las comunidades vecinas a la fábrica este es un “pulmón” verde, en una de las localidades con menores índices de espacio público y peor calidad del aire.



Fuente: El Espectador, <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/los-planes-para-la-antigua-fabrica-de-bavaria/>

El punto álgido en este caso, referente a la participación ciudadana es la oposición no precisamente a la ejecución del proyecto, sino a la destrucción y reemplazo total del actual bosque. El proyecto pretende construir 9.553 viviendas para clase media, 1.259 viviendas de interés social y 1.526 viviendas de interés prioritario. También se construirían locales comerciales, oficina y se harían mejoras en el espacio público con parques y alamedas.⁷ En ese sentido, el plan parcial determina la sustitución total de los árboles y remplazo de cada uno por tres nuevos. La polémica se fundamenta en las bondades del bosque existente por temas de biodiversidad, ya que cuenta con aproximadamente 10.400 pinos y eucaliptos.

Debido a una acción popular interpuesta por los detractores del proyecto, - no estrictamente contra la legalidad del plan parcial sino contra la vulneración del medio

7. Tomado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-polemica-por-los-arboles-del-bosque-de-bavaria/622909/>

ambiente- para defender el bosque, en 2019 un juzgado administrativo de Bogotá impuso medida cautelar. En el fallo se ordena suspender todo tipo de intervención en el predio contemplado en el plan parcial “Bavaria Fabrica”, consistente en tala de árboles o deforestación y con el objetivo de que se cumpla esa medida ordena a la Alcaldía ejerza su función de control, con lo cual se bloquea la posibilidad de ejecución del plan parcial.

Muchos celebraron la decisión que protegería el medio ambiente, sin embargo, otros expertos como Brigitte Baptiste (ex directora del Instituto Humboldt⁸ y actual rectora de la Universidad EAN en Bogotá) sostienen que la medida no es la mejor alternativa. Explica que el bosque de pino y eucalipto es de especies extranjeras y por lo tanto no genera muchas relaciones con otras especies, como sí lo hacen las especies nativas que se podrían sembrar.⁹ Incluso insiste la experta que la peor alternativa ecológica para el sector es mantener el bosque actual, propone que lo mejor sería *“cortar, rediseñar y reemplazar”*.



Fuente: Rodrigo Sepúlveda y Héctor Fabio Zamora / EL TIEMPO, tomado de <https://www.eltiempo.com/bogota/juez-ordena-frenar-tala-de-arboles-en-el-plan-parcial-bavaria-387008>

8. El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt es una corporación civil sin ánimo de lucro vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Instituto se encarga de generar el conocimiento necesario para evaluar el estado de la biodiversidad en Colombia y para tomar decisiones sostenibles sobre la misma; se encarga de realizar, en el territorio continental de la Nación, la investigación científica sobre biodiversidad, incluyendo los recursos hidrobiológicos y genéticos.

9. Tomado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-polemica-por-los-arboles-del-bosque-de-bavaria/622909/>

Mientras para la comunidad el Bosque debe ser intocable, para el promotor del plan parcial convertirlo en parque implicaría que la ciudad pagará el suelo con el uso señalado por el proyecto. Si se cumplieran las exigencias de la comunidad habría que reconocerle valor al bosque por las normas del plan parcial y pagar ese suelo con la valorización producto de la expedición del plan parcial. Lo anterior debido a que las normas de ordenamiento actuales permiten en ese espacio un desarrollo inmobiliario de esas características. Cualquier extremo es inviable, lo que conlleva a concluir a estas alturas del proyecto que, si se hubiera realizado un proceso abierto e incluyente de concertación en la etapa de formulación, es probable que se hubiera logrado adoptar un proyecto con una solución concertada y actualmente se pudiera estar ejecutando el proyecto de renovación urbana.

Este caso es otro ejemplo de que, si no se concertan los intereses desde el momento inicial de la formulación del proyecto de renovación genera que, aunque formalmente se apruebe el plan parcial no se pueda ejecutar. Debido a esta situación se convocaron mesas de concertación post adopción del plan parcial con el fin de encontrar una salida conveniente económica, ambiental y socialmente a todos. Sin embargo, aún no es claro cuál podrá ser el desenlace final de este proyecto y de qué forma se lograra una solución balanceada que consulte y conjugue los diferentes intereses contrapuestos.

Plan Parcial de Renovación Urbana Triángulo de Fenicia

Este plan parcial se formuló en el 2010 a partir de una iniciativa privada para la renovación en un sector del centro de Bogotá, en el entorno inmediato a la Universidad de los Andes, principal promotor del proyecto.

En este proceso no se aplicó un modelo de renovación urbana clásica, basada en una lógica puramente inmobiliaria, sino que se planteó una propuesta de revitalización urbana que buscó la inclusión y participación activa de los propietarios y moradores de la zona en la definición de reglas del juego y en el diseño de su plan de mejoramiento a futuro.¹⁰

Lo anterior implicó concretamente innovar para producir escenarios de discusión y concertación, lo que significó superar el proceso normativo y administrativo y se optó por modificar los patrones de exclusión y ausencia de consulta y concertación que caracterizaban otras iniciativas de renovación urbana con que contaba la ciudad en ese momento.

10. Innovación en los procesos de renovación urbana para el desarrollo sostenible: el caso de progresía fenicia” Nathalia Franco y Juan Felipe Pinilla.

Se apuntó a la gestión del conflicto como único medio para generar confianza. Durante la etapa de formulación del proyecto se realizó un trabajo de aproximación, conocimiento, intercambio y comprensión del barrio, de sus habitantes, sus redes sociales, sus líderes, sus dinámicas económicas, expectativas y prejuicios frente a la universidad. Lo anterior se efectuó en tres fases.



Fuente: Programa Progresia Fenicia

A partir de la primera *fase de diagnóstico*, se obtuvo como resultado la construcción de una red de actores estratégicos para la interrelación con la comunidad del barrio, además permitió conocer la diversidad de actores residentes y sus necesidades. La segunda fase llamada "*transición: información y construcción de confianza*" tuvo dos objetivos principales el primero fue continuar el reconocimiento entre el promotor y los actores de la comunidad y el segundo la definición de una visión colectiva sobre la transformación urbana de la zona, a través de talleres urbanos participativos.

Finalmente, en la "*fase de renovación urbana: consolidación de confianza y formalización de interés en participar del proyecto*" se firmaron cartas de intención y buena voluntad como un medio para formalizar el interés de participación de los propietarios y una clara muestra de confianza hacia la universidad y el proyecto, sin que representara un compromiso definitivo.

A pesar del desarrollo de las fases descritas aun existían cuestionamientos en la comunidad, lo que produjo la organización de un comité cívico denominado “No se Tomen Las Aguas”. Concretamente este comité no reconocía como legítimo el proceso de construcción del proyecto, considerándolo impuesto y elaborado a la medida de las necesidades y expectativas de un solo actor: la Universidad de los Andes¹¹ Debido a lo anterior, se abrió un nuevo espacio de discusión y dialogo donde el comité presento propuestas específicas las cuales fueron debatidas y acordadas con la universidad. Como resultado de todo ese ejercicio en octubre de 2014 se firmó el decreto que adoptó el plan parcial.

El proceso de diálogo y concertación permanente, no solo durante la formulación como se expuso líneas arriba, sino durante todas las fases posteriores han evitado la judicialización del conflicto. Actualmente el plan parcial está en proceso de ejecución con niveles altos de aceptación y acogida por parte de la comunidad. La constante concertación de las tensiones y diferencias que han surgido durante las etapas de formulación e implementación han permitido mantener la confianza como valor fundamental y han contribuido a evitar la judicialización.



Fuente: Programa Progresia Fenicia

11. Innovación en los procesos de renovación urbana para el desarrollo sostenible: el caso de progresia fenicia” Nathalia Franco y Juan Felipe Pinilla.

Hasta la fecha ni el plan parcial ni los actos de delimitación de las unidades de actuación administrativa han sido objeto de demandas y aunque persisten diferencias y resistencias de algunos actores se ha conseguido una suerte de “equilibrio colaborativo” que ha permitido que los diferentes actores que deben concurrir en la implementación (propietarios, inversionistas, gobierno de la ciudad, universidad) cooperen y encuentren escenarios permanentes para tramitar sus diferencias y encontrar soluciones concertadas ante las diferentes complejidades que va trayendo el proceso de implementación.

Reflexiones finales

Con el contexto y los casos que acabamos de plantear queremos proponer una reflexión central. La necesidad de propiciar como lo sugieren las normas marco sobre la materia- la construcción de acuerdos entre los diferentes intereses que concurren en la formulación e implementación de grandes proyectos urbanos.

Nos interesa especialmente señalar la importancia de la participación como concertación de intereses en la escala y en el escenario de los grandes proyectos urbanos. Esta escala y este escenario es muy propicia para superar la participación general, abstracta y difusa que caracteriza los procesos de planificación territorial en escalas superiores. Consideramos que los proyectos urbanos y especialmente aquellos de renovación urbana como los que hemos traído como ejemplos generan un escenario favorable al trámite constructivo de las diferencias y el conflicto. Estamos convencidos que el conflicto que suele estar siempre presente en este tipo de proyectos es necesario enfrentarlo con la construcción de escenarios más abiertos, transparentes e innovadores de participación y concertación ciudadanas.

Vemos que una de las posibles consecuencias de la negación o mal trámite del conflicto puede ser lo que llamamos la huida a los jueces. Cuando la concertación no es un objetivo deliberado de la administración pública o de los promotores privados en la formulación e implementación de proyectos urbanos es común la judicialización. Es decir, se busca la intervención de los jueces como medida de urgencia ante la incapacidad de lograr soluciones concertadas.

Por esta razón es muy importante que la administración pública y especialmente las administraciones locales estén abiertas a la concertación y al trámite de las tensiones y conflictos propios de los procesos de transformación espacial. La participación ciudadana debería estar primordialmente dirigida a propiciar escenarios de dialogo, concertación e intercambio abierto de posiciones contrapuestas. La escala de este tipo de proyectos es una oportunidad para promover formas de intercambio y discusión más incluyentes. La participación ciudadana como información pública y mera socialización debe ser remplazada por formas innovadoras de intercambio de perspectivas, de encuentro y reconocimiento de actores donde se construyan escenarios de coordinación y cooperación que consigan tramitar las diferencias y el conflicto.

Bibliografía

Artículos

- Nathalia Franco & Juan Felipe Pinilla. (2018). Innovación en los procesos de renovación urbana para el desarrollo sostenible: El caso de progresia fenicia. En *Gobernanza y gerencia del desarrollo sostenible*. Bogotá: Edición Universidad de los Andes.
- Federico Pérez Fernández. (2020). *Laboratorios de reconstrucción urbana: hacia una antropología de la política urbana en Colombia*. En Antipoda N° 10 enero- junio de 2020 (paginas 51-84) ISSN 1900-5407.
- Carolina Villate. (2015) Capitulo IV La perspectiva de los agentes. En *De la renovación a la revitalización, desafíos para Bogotá*. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, Colección Bogotá Humana. ISBN 978-958-8310-91-6.
- Gabriela Niño Sicard. (2015) Capítulo V La gestión asociada y sus mecanismos. En *De la renovación a la revitalización, desafíos para Bogotá*. Secretaría Distrital de Planeación, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, Colección Bogotá Humana. ISBN 978-958-8310-91-6.

Noticias

- *El bosque de Bavaria enfrenta de nuevo a Peñalosa con la justicia*, Semana, noviembre 7 de 2019. Tomado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-polemica-por-los-arboles-del-bosque-de-bavaria/622909/>
- *Así es el corredor verde que propone Claudia López para la Séptima*, Portafolio, noviembre 23 de 2020. Tomado de <https://www.portafolio.co/economia/claudia-lopez-propone-corredor-verde-para-la-carrera-septima-en-bogota-546881>
- *Las lecciones de la séptima*, Mafe Rojas. Tomado de <https://www.kienyke.com/kien-opina/las-lecciones-de-la-septima-por-mafe-rojas>

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PDF\]](#)

Cuarto Webinar IBDU- América Latina
Planificación territorial y gestión urbana en Colombia: El desafío de la participación ciudadana

Algunas reflexiones sobre participación ciudadana y construcción (*o falta de*) de consenso en proyectos urbanos en Bogotá.

Juan Felipe Pinilla P.

Director

JFP& Asociados- Derecho Urbano

Participación ciudadana, conflicto y gestión urbana

- La participación como práctica formal.
- La notificación y la socialización.
- La participación y las escalas de intervención:
 - Planificación territorial.
 - Planificación municipal.
 - **Planificación de programa o proyecto.**

Participación y Proyecto Urbano

- Visión extremadamente formal y procedimental de la participación.
- Participación como información pública y no como concertación legítima de intereses.
- Participación sin concertación= Judicialización.
- La huida a los jueces como forma de presión sobre la administración.

El marco legal básico (Ley 388)

Artículo 4º.- Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán **fomentar la conexión** entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de **las necesidades y aspiraciones** de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2 de la presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

LA PROTECCIÓN A MORADORES: DESAFÍA LA TRANSFORMACIÓN URBANA Y LA PLANEACIÓN TERRITORIAL DE MEDELLÍN-COLOMBIA

Análida Rincón Patiño¹

Colombia, incorpora la figura de protección a moradores con la Ley 9 de 1989, conocida como “Ley de Reforma Urbana”, norma que en su momento se consideró una conquista en la adopción de una legislación especializada en cuestiones urbanas. Aunque su regulación hoy puede entenderse restricta, pues el artículo 39² limita su aplicación a los suelos de renovación, especialmente de los centros urbanos deteriorados, y focaliza la protección en los moradores propietarios; esta figura puede también interpretarse como un logro y componente del conjunto de herramientas de planeación y gestión que dicha ley inaugura.

La Ley 388 de 1997, denominada Ley de Desarrollo Territorial, genera un vacío para esta figura, a escala nacional, al derogar los artículos 39 y 40 de esta norma de 1989. Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para que, a lo largo de estos años, la figura la retomem planes de ordenamiento territorial en varias ciudades del país y sea incorporada en instrumentos como los planes parciales. Es decir, la figura cobra vigencia en la escala local a través de la planificación territorial en los planes de ordenamiento territorial y de manera específica en planes parciales, como es el caso de Medellín.

En el año 2014, con el acuerdo 48, se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y allí se incorpora con mayor rango, la protección a moradores y actividades económicas y productivas: De un lado,

1. Profesora Asociada Universidad Nacional de Colombia-sede Medellín. La autora fue directora general y académica del equipo investigador y de participación del proceso de formulación de la Política Pública de Protección a moradores, Actividades Económicas y Productivas del Municipio de Medellín, llevado a cabo entre los años 2016 y 2018. Este proyecto fue realizado entre la Alcaldía de Medellín y la Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional, de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín mediante contrato administrativo N.º 4600055148. E-mail arinconpa@unal.edu.co

2. artículo 32 de la Ley 9 de 1989: “la ejecución de los planes de renovación urbana adelantados por entidades públicas o por particulares en los cuales se hace necesario adquirir o expropiar inmuebles usados como vivienda propia, se observarán las reglas ... para la defensa y protección de sus moradores”

la estipula como principio y fundamento de la intervención y transformación territorial y de otro, es directriz y compromiso formular la política pública para proteger al morador, la cual se plantea como un requisito en la implementación del modelo de ocupación diseñado en el POT. Entre los años 2016 y 2018 se llevó a cabo el proceso de formulación de la política pública de protección a moradores y en noviembre de 2019 mediante Acuerdo 145 del Concejo de Medellín es aprobada.

Es decir, en Medellín desde principios del siglo XXI hasta hoy se viene reglando esta figura, con las siguientes reiteraciones, especialmente de comunidades afectadas: Derecho de permanencia en el territorio para los afectados por intervenciones públicas territoriales (megaobras, infraestructuras, proyectos de movilidad, planes de renovación, riesgos y desastres, etc), estudio de impactos sociales diferente a los censos, protección de derechos de los moradores, restablecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida; vinculación del habitante ubicado en el sector de la intervención a los beneficios del desarrollo, participación incidente e información oportuna y completa.

Sin embargo, en los últimos años es donde se ha puesto en evidencia una contradicción urbana: ha sido precisamente a lo largo de estas dos últimas décadas (2000-2020), en el proceso contemporáneo de transformación urbana de Medellín, que se ha configurado el desplazamiento de población por desarrollo³, como un fenómeno a escala municipal e incluso metropolitano.

La configuración del desplazamiento de población por desarrollo como hecho territorial en la ciudad

La transformación contemporánea y de modelamiento territorial vivida por la ciudad de Medellín en las últimas décadas, ha generado no solo un ordenamiento territorial sino un “re-ordenamiento” poblacional con efectos en la estructura social y espacial, acompañado de un proceso inducido y en muchos casos igualmente forzoso: El emplazamiento de población en zonas populares densamente pobladas de la ciudad lo que revela la persistencia de una segregación socio-espacial que la planeación urbana no ha logrado revertir.

3. En 1988, la ONU elaboró los principios rectores como respuesta a la necesidad de contar con un marco adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos, tanto los afectados por violencia como por desarrollo y catástrofes naturales.

Es decir, sobre lo que se quiere llamar la atención, en primer lugar, es que se trata no solo de hechos puntuales y aislados sino de un problema público de escala municipal y metropolitana. El Municipio mediante intervenciones públicas que van desde grandes obras y proyectos viales hasta decisiones que se desprenden del modelo de ocupación aprobado en el POT, ha provocado no solo impactos y afectaciones sobre personas, hogares, familias y barrios completos –formales e informales- que se traducen en verdaderos dramas sociales y económicos sino el despojo de sus territorios y habitar. Para nosotros este hecho territorial provocado por reasentamientos de población llevados a cabo por administraciones públicas como supuesta medida de mitigación, genera – en muchos casos- tanto desplazamiento como emplazamientos forzados, entendidos como localizaciones inducidas o impuestas a las personas por la combinación de decisiones gubernamentales, fuerzas del mercado y determinantes socio-económicos y normativos que impiden o condicionan una libre decisión por parte de ellas, de los hogares o comunidades con respecto al lugar de vivienda y hábitat.

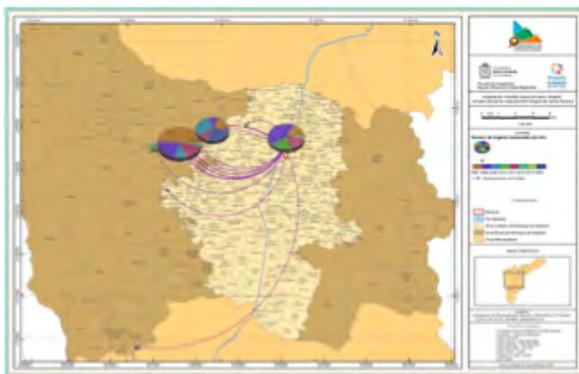
A través del Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población de Medellín constatamos este fenómeno del “desplazamiento-emplazamiento población” tomando como fuente del dato las soluciones de vivienda nueva y usada y el arrendamiento temporal brindado por el Isvimed –Instituto de Vivienda de Medellín- en cinco experiencias territoriales de la ciudad: Moravia (riesgos y desastres), Plan Parcial de Naranjal (renovación), Puente Madre Laura (Infraestructura) y Tranvía de Ayacucho (proyecto vialidad, Metro) y Metrocable Picacho (proyecto Metro).

Entre los años 2005 y 2018, en las experiencias estudiadas, 3387 hogares fueron trasladados de su lugar de origen por causas externas a ellos. De lo anterior se tiene que para 76,7% de los casos, el lugar receptor de los hogares beneficiarios del subsidio municipal de vivienda, fueron barrios en otras comunas de la ciudad. Así, de los 2636 hogares que obtuvieron subsidio municipal de vivienda, de los cuales fue posible identificar el lugar receptor, cerca del 77% fueron desplazados hacia lugares distantes del territorio que habitaban antes de la intervención.

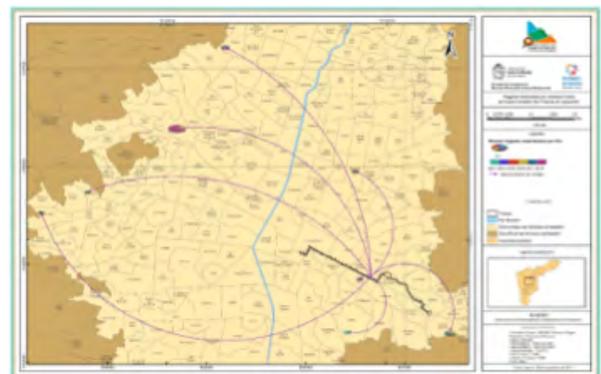
Barrios aledaños	Barrios en otras comunas	Lugares por fuera del área urbana	Hogares sin información sobre lugar receptor	Total hogares
613	1993	30	751	3387

A continuación, se presenta la espacialización del fenómeno para casos de vivienda nueva y usada.

En el caso de vivienda nueva, se presenta una mayor concentración en Ciudadela Nuevo Occidente y la Huerta (al Occidente de la ciudad). Ambos conjuntos residenciales localizados en el área de expansión urbana de Pajarito, responden a un patrón de urbanización producto de la construcción de grandes conjuntos habitacionales de vivienda social en la periferia. Esta producción masiva y homogenizada de vivienda nueva ha implicado la configuración de nuevos asentamientos con insuficiencia de infraestructura y equipamientos.



Vivienda nueva para el plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia

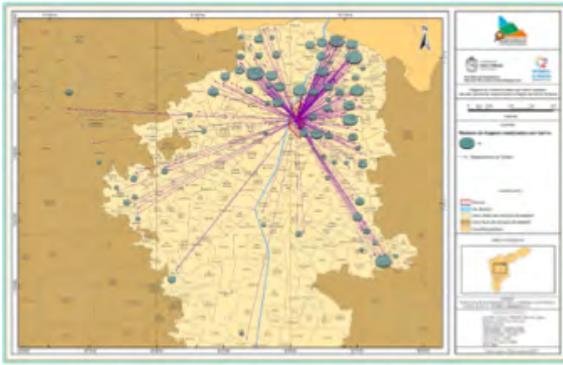


Vivienda nueva para el tranvía de Ayacucho

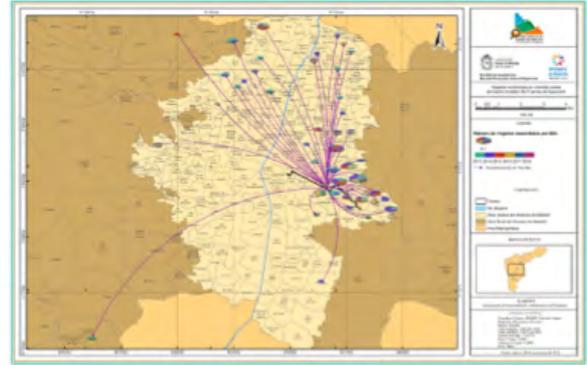


Vivienda nueva para el puente Madre Laura

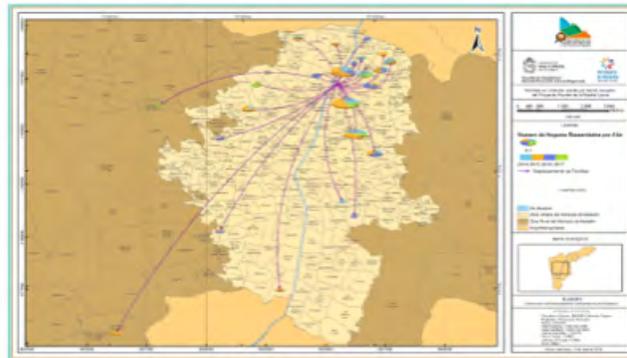
Vivienda usada: De otro lado, se presentan los procesos de recepción de población en asentamientos ya consolidados y en vivienda usada donde se observa una mayor dispersión de ubicación de personas u hogares. Esto se evidencia en los procesos de emplazamiento de población en Santa Cruz (zona nororiental), con restitución de vivienda usada, dan lugar a soluciones individuales y no colectivas.



Vivienda usada para el plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia

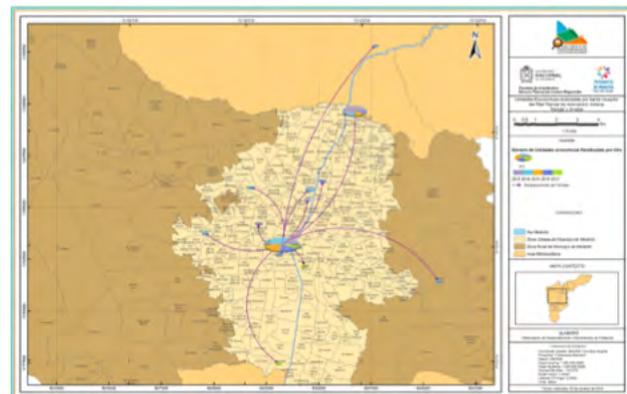


Vivienda usada para el tranvía de Ayacucho



Vivienda usada para el puente Madre Laura

Reubicación de actividades económicas y productivas: Dentro de las experiencias investigadas está el Plan Parcial de Renovación de Naranjal, sobre la cual la Administración Pública lleva a cabo un plan de reubicación. De un total de 55 actividades económicas y productivas, 30 fueron reubicadas en barrios aledaños al sector de origen y 22 hacia otras comunas de la ciudad.



Reubicación de unidades económicas plan parcial de renovación urbana Naranjal

El segundo aspecto que caracteriza este proceso está en el aumento potencial de los factores de ordenamiento territorial que podrían ocasionar desplazamiento de población por Desarrollo. No se trata solo de obras de infraestructura. Para Medellín, mediante el modelo de intervención estratégica, desde los diferentes niveles e instrumentos de planificación: Las Áreas de Intervención Estratégicas (AIE), los macroproyectos y los planes parciales de renovación, focalizan los mayores impactos y condiciones de riesgo socio-territorial para ciertos grupos de población. La lectura territorial realizada sobre el POT de Medellín permite identificar como en el Macroproyecto Río-Norte y las Transversalidades de La Iguañá y Santa Elena, los mayores impactos se ocasionan sobre estratos 1, 2 y 3⁴ (sectores populares y clase media). En el caso del Macroproyecto Río-Centro, si bien los estratos oscilan entre el 3 y el 4, son las zonas tradicionalmente más degradadas asociadas al estrato 3 (clase media) aquellas que presentan una intervención más radical. Los planes parciales de renovación se convierten en uno de los principales instrumentos de implementación del modelo de ocupación definido por el POT.

El tercer aspecto que se quiere resaltar es que los gobiernos locales han atendido este desplazamiento con diferentes acciones: a través del reasentamiento de población, la reubicación o traslado de actividades económicas, la restitución o solución de vivienda que no necesariamente ha conllevado una atención integral y el arrendamiento temporal, con el cual se posterga la solución habitacional.

Por tanto, hasta el momento, parecen dos caminos sin encuentro: La figura de protección a moradores, formalmente incorporada en instrumentos de planeación y por otro, los procesos de ejecución de obras de infraestructura, proyectos de desarrollo o de ordenamiento territorial produciendo diverso tipo de impactos y afectaciones relacionados con el aumento del desplazamiento de población.

4. En Medellín, la estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus facturas. Los estratos 1, 2 y 3 corresponden a estratos bajos que albergan a los usuarios con menores recursos, los cuales son beneficiarios de subsidios en los servicios públicos domiciliarios. Los estratos 5 y 6 corresponden a estratos altos que albergan a los usuarios con mayores recursos económicos, los cuales deben pagar sobrecostos (contribución) sobre el valor de los servicios públicos domiciliarios. El estrato 4 no es beneficiario de subsidios, ni debe pagar sobrecostos, paga exactamente el valor que la empresa defina como costo de prestación del servicio.

La protección a moradores y la participación popular desafían el modelamiento urbano de Medellín del siglo XXI

La protección a moradores fue una de las discusiones más importantes llevadas a cabo en el proceso de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial –POT 2014-. Este tema fue agendado por las propias comunidades de las comunas y corregimientos. Dice una integrante del Concejo de Medellín “Por primera vez en un POT, aparece la protección a moradores, incluso cuando el proyecto fue radicado en el Concejo, aún no estaba incluido en el articulado, y la inclusión de este componente surgió producto de la participación ciudadana y reuniones territoriales”. Este empoderamiento comunitario territorial con incidencia en los contenidos del POT fue en torno a tres temas: la protección a moradores, el mejoramiento integral de barrios y los pactos de ciudad.

El Artículo 5°, numeral 8, así la define como principio:

La protección a moradores: Fundamento de la intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal. Con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión desarrollando el principio de precaución de la Ley 1523 de 2012.⁵

La agenda urbana de la protección a moradores en el proceso de transformación de Medellín, pone en cuestión el contenido, significado y alcance desde tres aspectos centrales: Los derechos, el territorio y morador, puestos como desafíos para el ordenamiento territorial.

5. Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones: *Principio de precaución*: cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir y mitigar la situación de riesgo (Congreso de la República, 2012a, Artículo 3° numeral 8°).

2.2.1. Los derechos como límite al poder hegemónico de la planeación

El ordenamiento territorial incorpora, en su implementación, una contradicción socio-espacial, al provocar desde la actuación de lo público, afectaciones sobre grupos de población y territorios, lo que produce condiciones inequitativas de acceso al suelo y al desarrollo urbano cuando personas, familias o grupos de población son sustraídas y despojados de sus tierras, barrios y lugares de origen. La protección a moradores en clave de política es prevista, entonces, como una estrategia en sí misma, no solo para aminorar impactos negativos suscitados por una obra, sino para generar, desde el ejercicio de los derechos, límite al poder hegemónico de la planeación expresado en el interés general y un contrapunto a los intereses privados del mercado. Esto implica que esta política pública, como instrumento del POT, debe incorporar los acuerdos frente a quiénes se protege, qué se protege y cómo se protege.

2.2.2. Defensa a la permanencia en el territorio

El agendamiento de la protección a moradores lograda en escenarios de participación y movilización social ha puesto en evidencia el tema urbano en cuestión: el territorio. La conflictividad socio-espacial se expresa en la transformación de los sentidos territoriales: urbanos, locales o barriales.

La protección a moradores, en el proceso de institucionalización como política ha revelado el territorio en disputa. Se hace referencia a dos más visibles:

La defensa del territorio: Es la preocupación fundamental desde las demandas sociales en términos de su reconocimiento, protección y garantía. La permanencia en el territorio es hoy objeto de exigencia y defensa. Es una disputa material y simbólica por los territorios del habitar históricos, presentes y futuros. Los habitantes afectados y potencialmente impactados, las veedurías ciudadanas de las obras, comités cívicos, mesas territoriales, juntas de acción comunal han sido fundamentales en esta defensa, incluso se conformaron nuevas organizaciones como el colectivo de protección a moradores que, en el proceso de formulación de la política, desarrollaron propuestas como una veeduría sobre la misma. Varios de los mecanismos jurídicos activados para la defensa del territorio han sido tutelas, consultas populares, acciones colectivas, marchas y plantones, pasando por mecanismos de divulgación y mediatización oficiales y alternativos.

El ordenamiento territorial: El territorio es objeto de orden, control y regulación y a partir del enfoque estratégico de la transformación urbana, el POT de Medellín ha señalado dos componentes estructurales: El crecimiento hacia dentro en el corredor de río y la contención de la expansión en los bordes. Según Garcia (2014) el POT ha contribuido a reducir la tasa de expansión urbana de Medellín en un 40% pero la ciudad prácticamente ha fracasado en el componente de crecimiento hacia dentro, entre otras porque se malinterpretó convenientemente que esta premisa no implicaba como escenario principal el corredor del río, sino que el término “hacia dentro” podría ser “sobre-densificando” los barrios tradicionales. De lo que se puede interpretar es que la implementación del POT ha tenido mayor eficacia y control sobre aquella población que a partir de procesos informales han ocupado los bordes urbanos y una connivencia de la norma frente al desarrollo inmobiliario en suelos de alta rentabilidad. De otro lado, los suelos disputados son aquellos que, mediante procesos de organización social y activación de mecanismos jurídicos de protección de derechos, como la experiencia de Naranjal, han generado una contención frente al desalojo y puesto en entredicho el modelo de renovación urbana en términos de su concepción, instrumentalización e implementación.

3. El surgimiento del ciudadano-morador

La ley 388 de 1997 tiene como uno de sus protagonistas el *ciudadano-propietario* ya sea porque participa de la gestión del suelo y de los beneficios de su desarrollo o porque es limitado su derecho en términos de la función social y ecológica de la misma. Con la protección a moradores en el Plan de Ordenamiento Territorial emerge la figura del *ciudadano-morador*.

A través del ciudadano-morador hay reconocimiento de diversas formas de producir, habitar y usar la ciudad. Es lo que en el proceso de formulación de la política planteó como formas pluritenenciales de ocupar el espacio. El morador, dentro del proceso de formulación de la política pública de protección a moradores se definió como “habitante de un territorio, sujeto de derechos y obligaciones en relación con el espacio que ocupa, usa y apropia, independiente de la condición jurídica que ostente frente a la tenencia del inmueble que habite o utilice (propietario, poseedor, tenedor o residente) o de la actividad productiva que ejerza, ya sea formal o informal, que es impactado por

un proyecto o intervención territorial” (Alcaldía de Medellín y Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, 2017).

Finalmente se quiere señalar que el morador revela una ciudadanía que se disputa y concreta en y por el espacio apropiado. Por tanto, es imposible imaginar una ciudadanía completa que sea sustraída de su territorio.



Elaboración propia

Figura 1: La protección a moradores y la participación popular desafía la transformación urbana y la planeación territorial.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín. (2017). *Formulación de la Política Pública de Protección a Moradores Actividades económicas y Productivas: proceso y resultados*. Libro I: Diagnóstico del problema público, impactos en los modos y medios de vida. Operado por la Escuela de Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Concejo de Medellín. (2014). Acuerdo N.o 48 de 2014. *Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias*.

Congreso de Colombia. (1989). Ley 9 de 1989. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Capítulo IV. De la protección a los moradores en los proyectos de renovación.

_____. (1997). Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9a de 1989, y la Ley 3a de 1991 y se dictan otras disposiciones*.

García Bocanegra, J. C. (2014). *Impacto de la implementación de la Ley 388 de 1997 en Medellín 1999-2014. Una aproximación desde el poder y la racionalidad*. (Tesis de maestría). Estudios Urbano-Regionales. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, Facultad de Arquitectura, Medellín.

Rincón, A & Correa, A (2018). *Desarrollo Territorial, reasentamiento y desplazamiento de población: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI*. Publicado por el observatorio de reasentamientos y movimientos de población. Medellín: Personería de Medellín y Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Arquitectura. ISBN: 978-958-7837-38-4

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PPT\]](#)

QUARTO WEBINÁRIO IBDU - A MÉRICA LATINA

"PLANEJAMENTO TERRITORIAL E GESTÃO URBANA NA COLOMBIA: O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR"



Análida Rincón Patiño

Abogada, Phd. Planeación Urbano Regional
Docente Universidad Nacional, sede Medellín

Siglo XX	Siglo XXI	
Alternativas de futuro para Medellín Decada del siglo 90 • Evolución del rol de la participación en los proyectos de desarrollo urbano • Se crea la Comandante en Jefatura • Planificación de Gestión • Constitución Política de 1991 En la planeación está involucrada la experiencia del cambio social	Urbanismo Social 2004-2007 / 2008-2012 • Gobierno instrumental • La transformación de la ciudad de Bogotá • Se crea la Comandante en Jefatura • Planificación de Gestión • Constitución Política de 1991 En la planeación está involucrada la experiencia del cambio social	Medio de desarrollo urbano 2012-2015 / 2016-2019 • Sistema de instrumentos de planeación (SIP) • El SIP se convierte en estrategia para diseñar comunidades • El desplazamiento de población como hecho territorial • Política de legitimidad con PPA de vivienda
		Planeación y Participación 2020-2023 • Valle del software y plataformas urbanas • Modelo de planeación urbana • Modelo de planeación urbana • Modelo de planeación urbana • Modelo de planeación urbana • Modelo de planeación urbana



Una de muchas conclusiones

Son los Gobiernos Urbanos de turno, y especialmente los alcaldes, los ganadores, no necesariamente las ciudades: No hay un sistema democrático de toma de decisiones ni un modelo de desarrollo urbano incluyente y sostenible. Esto es lo que deleva la participación popular y lo que se convierte en un reto para la planeación territorial del siglo XXI.

QUINTO WEBINÁRIO IBDU - A MÉRICA LATINA

"A NOVA POLÍTICA NACIONAL DO SOLO NO MEXICO: ANTECEDENTES, OBJETIVOS E DESAFIOS"

19/10 ÀS 17H BRT



Edith Jimenez

Arquiteta e doutora em Sociologia, professora da Universidade de Guadalajara, no México, com foco no estudo da urbanização popular, moradia de interesse popular na periferia e a herança da propriedade para as gerações seguintes.



Alfonso Iracheta

Doutor em Estudos Regionais, coordenador do Programa de Estudos Urbanos e Ambientais do Colégio Mexiquense, Diretor Geral do Centro EURE SC, Consultor da Fundação Friedrich Ebert, Assessor Principal do Índice de Prosperidade Urbana para o México de ONU-Habitat, Consultor nacional e internacional em temas de planejamento territorial e políticas públicas.

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Leticia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá **NO DIA DO EVENTO** o link de acesso para o Zoom



V - A nova Política Nacional do Solo no México: antecedentes, objetivos e desafios

Edith Rosario Jiménez Huerta

Arquiteta e Doutora em Sociologia, Professora da Universidade de Guadalajara, no México, com foco no estudo da urbanização popular, moradia de interesse popular na periferia e a herança da propriedade para as gerações seguintes.



Alfonso Iracheta Cenecorta

Doutor em Estudos Regionais, Coordenador do Programa de Estudos Urbanos e Ambientais do Colégio Mexiquense, Diretor-Geral do Centro EURE SC, Consultor da Fundação Fiedrich Ebert, Assessor Principal do Índice de Prosperidade Urbana para o México de ONU-Habitat, Consultor Nacional e internacional em temas de planejamento territorial e políticas públicas.



Para acessar o vídeo do Webinário: www.youtube.com/watch?v=LUpTo-Zxa08



Vivienda, asentamientos irregulares y regularización en México

Edith Rosario Jiménez Huerta

Departamento de Proyectos Urbanísticos,
Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño,
Universidad de Guadalajara

Patrón de urbanización y ocupación territorial: S. XX y S. XXI

En México no ha habido una oferta suficiente de suelo o vivienda para la población de escasos recursos por parte del sector público o privado. La urbanización y ocupación territorial en México durante la segunda mitad del siglo XX, se caracterizó por el rápido desarrollo de los asentamientos de origen irregular. En contraste, desde fines de la década de los noventa y durante los primeros 18 años del siglo XXI, la urbanización popular disminuyó, mientras que proliferó la construcción masiva de viviendas de interés social en la periferia de las ciudades. Se construyeron casas de forma masiva, de mala calidad, de tamaño reducido (menos de 40m²), principalmente unifamiliares en fraccionamientos, abiertos y cerrados, insulares, discontinuos, sin servicios o equipamiento y alejados de las fuentes de trabajo.

Durante estas dos décadas la política urbana y de vivienda fue prácticamente inexistente, en su lugar la vivienda fue parte de la política económica y de financialización. Las agencias de vivienda, principalmente el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), otorgaron créditos a los desarrolladores. Posteriormente los desarrolladores individualizaron los créditos y los derechohabientes, trabajadores formales, se quedaron con una deuda de 30 años.¹ La ubicación de los desarrollos de vivienda la decidieron los desarrolladores quienes compararon en donde el suelo era más barato. Los terrenos fueron de origen ejidal aunque también fueron privados. Los desarrolladores tuvieron acceso a terrenos rurales baratos de origen ejidal que se desincorporaron de este régimen y se privatizaron. Antes de 1992 estas tierras eran inalienables, imprescriptibles e inembargables, pero con los cambios

1. El número de créditos aumento; entre 1995-2000 colocaron 1,503,076 y para el periodo 2007-2012, se llegó a los 6 millones (Programa Nacional de Vivienda 2008-2012).

que se hicieron a la Constitución y a la Ley Agraria en 1992, se abrió la posibilidad del cambio de dominio.

El nuevo mercado inmobiliario tuvo repercusiones significativas en la recomposición de la urbanización popular, y al privatizar grandes extensiones de las tierras ejidales alrededor de las ciudades, encareció las tierras de la periferia de las ciudades y con ello redujo significativamente, el mercado informal. Al mismo tiempo, las nuevas viviendas de interés social no fueron una opción económicamente viable para más de 40% de la población que no califica para acceder a un crédito otorgado por las agencias de vivienda o por los bancos.

Bajo estas condiciones se volvió más difícil acceder a un terreno en el mercado informal. Tomando como ejemplo el área metropolitana de Guadalajara, se puede observar que la urbanización popular se reconfiguró. Por un lado, los nuevos asentamientos irregulares se han concentrado en algunos municipios, como es el caso de Tonalá. Mientras que en otros, como Tlajomulco de Zúñiga, el mercado informal de tierras para la urbanización popular prácticamente no existe. Este es uno de los municipios a nivel nacional en donde se construyó una mayor cantidad de viviendas de interés social.

Por otro lado, la población de escasos recursos ha acelerado la densificación de las colonias populares. Las viviendas se han desdoblado, construyéndose más viviendas en el mismo lote, que pueden tener uno, dos, tres y hasta cuatro plantas. Se ha dinamizado una gran variedad de oferta de vivienda en renta: cuartos de vecindad, departamentos y casas. Las colonias populares es uno de los principales nichos para las personas de escasos recursos. En menor escala, las viviendas de interés social, que son mucho más reducidas y sin muchas posibilidades de expansión, también se han desdoblado. Muchas personas que compraron viviendas de interés social en la periferia, decidieron regresar a la ciudad central, otras no pudieron pagar los créditos. Esta situación abrió otras opciones para la población de escasos recursos, como la renta barata de viviendas (hasta un tercio más bajas que en una colonia popular), el préstamo y la invasión de viviendas abandonadas. Algunas de estas opciones son temporales, ya que se están implementando programas oficiales de recuperación de viviendas y de renta formal.

Las viviendas deshabitadas en México llamaron la atención a nivel mundial porque llegaron a sumar casi 5 millones (INEGI, 2010). En los fraccionamientos de interés social

la deshabitación y en particular, el abandono de viviendas fue muy notorio, pero cabe aclarar que aunque se asuma que es ahí en donde se concentra la mayor deshabitación, esto no es así. Tomando como ejemplo nuevamente el caso del área metropolitana de Guadalajara, el 40% de las viviendas deshabitadas se concentran ahí, pero el otro 40%, se localiza en colonias populares, y el 20% restante, en pueblos y barrios. Además es preciso notar que en cada municipio las viviendas deshabitadas se distribuyen en diferentes tipos de poblamiento (ver tabla 1).

Tabla 1. Tipo de poblamiento y viviendas deshabitadas en los municipios del área metropolitana de Guadalajara

Municipio	Tipo de Poblamiento	Núm. de viviendas deshabitadas	% de viviendas deshabitadas
Guadalajara	Colonias Populares y Fracs. Populares Formales	31,895	78
Zapopan	Colonias Populares	22,860	53
Tlajomulco	Frac. de Interés Social	40,703	71
Tlaquepaque	Colonias Populares	11,380	48
Tonalá	Fracc. Residencial Medio y Colonias Populares	5,925 5,823	26 26
Ixtlahucán	Frac. de Interés Social	3,191	36
El Salto	Frac. de Interés Social	7,564	79
Juanacatlán	Colonias Populares	291	46

Fuente: Elaboración propia a partir de información en González Contreras, Fernando (2016). "Caracterización de las viviendas deshabitadas en el Área Metropolitana de Guadalajara, a partir del análisis de los diferentes tipos de poblamiento, período 2005-2016", tesis de maestría, CUAAD, Universidad de Guadalajara.

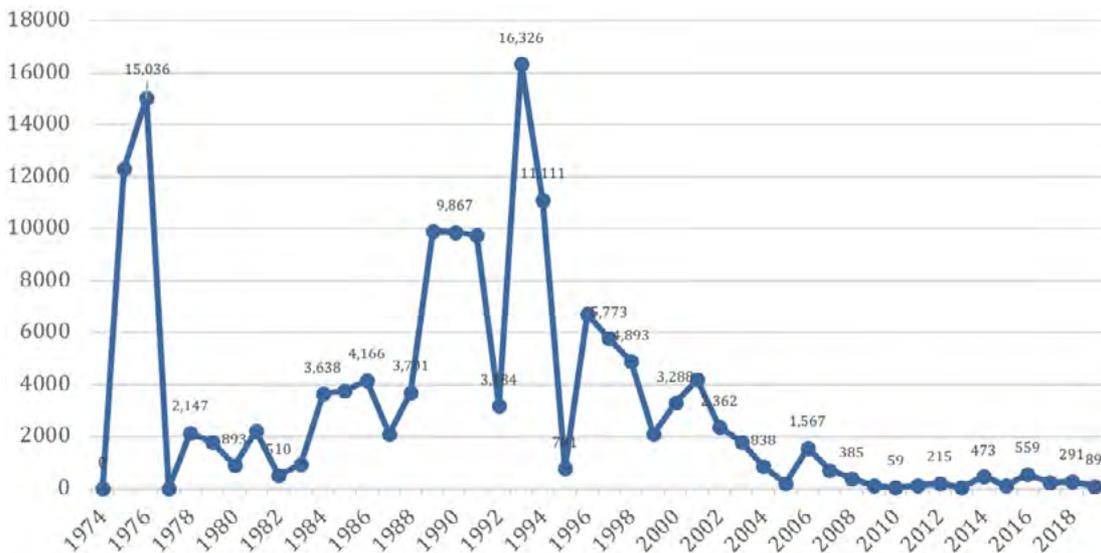
El problema en ciernes de las ciudades en México, es la rápida tugurización de la vivienda en las colonias populares y, peor, en las de interés social. Sin apoyos técnicos para el desdoblamiento, las condiciones de habitabilidad no sólo producen incomodidad, sino que tienen repercusiones importantes para la salud e incluso la vida, sobre todo en las zonas sísmicas, en donde la construcción en altura, no necesariamente tiene la resistencia estructural que se requiere.

Regularización de la tenencia de la tierra

El programa nacional de regularización de la tenencia de la tierra en la década de los setenta fue ejemplar a nivel internacional (Azuela y Duahu, 1998) y fue asociado generalmente a prácticas clientelares. Se llevó a cabo por la, ahora extinta, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CoReTT)², a través de la expropiación de la tierra, con un decreto de expropiación firmado por el presidente de la república. El pago de la expropiación lo hacían los poseionarios, quienes acababan pagando dos veces por el lote, una inicial por la compra informal a los ejidatarios y comuneros, y otra al momento de la expropiación. Además, también cubrieron los gastos por la urbanización del asentamiento.

El ritmo de expropiación a través de CoReTT ha variado con los años, pero la tendencia desde 1974 ha venido a la baja con dos marcados años de auge, uno al principio del programa, en 1974, cuando se regularizaron 16,036 hectáreas, otro 20 años después en 1994, cuando se llegó a la cantidad más alta de regularización con 17,326 hectáreas regularizadas. De 2000 a 2019 el programa de regularización registró un declive constante, cuando pasó de 2,360 en 2000 a sólo 69 hectáreas en 2019 (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Superficie expropiada para regularizar, CoReTT e INSUS, 1974 – 2019



Fuente: Política Nacional de Suelo, Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), 2020: 24.

2. CoReTT estuvo vigente entre 1974 y 2016. El 16 de diciembre CoReTT se transformó en lo que ahora es el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS).

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la regularización de la tenencia de la tierra que se emprendió en México, fue sólo de los asentamientos sobre tierra ejidal. En aquellos localizados en terrenos de propiedad privada y pública (municipal, estatal y federal), la regularización fue marcadamente diferente: a una escala mucho menor, en el caso de la propiedad privada y prácticamente nula los asentamientos localizados sobre propiedad pública. En un estudio en el área metropolitana de Guadalajara se encontró que desde que inició la regularización en la década de los setenta y hasta 2000, se habían regularizado 64% de los asentamientos irregulares en terrenos ejidales, pero sólo 10% en propiedad privada. Aún con el empuje que tuvo el programa de regularización en todo el país, en el área metropolitana sólo se había regularizado a la mitad de los asentamientos irregulares (Jiménez Huerta, E. y Cruz Solís, H. 2015, Colonias populares consolidadas del área metropolitana de Guadalajara, Universidad de Guadalajara).

El problema central para regularizar la tenencia de la tierra en propiedad privada es que las acciones no son federales, sino que cada uno de los 32 estados establece el procedimiento y éste ha sido fundamentalmente a través de juicios civiles, costosos, tardados y frecuentemente incompletos. Los estados de Puebla, el estado de México, la Ciudad de México y Jalisco han tomado diferentes medidas para regularizar la tenencia de la tierra en propiedad privada desde 1983. En los tres primeros casos es el estado la entidad que interviene en la regularización, otorgando facilidades administrativas y fiscales, pero, se continúa regularizando a través de juicios civiles.

En Jalisco, desde 1997 se ha facilitado el proceso con dos cambios clave. El inicio fue que la normatividad en vez de considerar a los asentamientos irregulares como tales, se les consideró como "acción urbanística por objetivo social". Esto permitió la legítima intervención del estado y la posibilidad de canalizar recursos, antes prohibida por la normatividad. Sin embargo el cambio fundamental, fue pasar la regularización del ámbito judicial al administrativo, que se basa en la prescripción de derechos o usucapión. Dichas transformaciones iniciaron en 1997 y hasta 2014 a través de decretos³ y desde entonces a la fecha se hace a través de la Ley para la Regularización y Titulación

3. En 1997, el Decreto 16,664 (todavía se hacía a través de juicios), 2002, el Decreto 19,580 y en 2005 el Decreto 20,920.

de la Propiedad Urbana del Estado de Jalisco, de 2014. Además, aunque la regularización se hace con una normativa promovida por el estado, son los municipios los encargados de la regularización. En las dos últimas décadas, el tiempo de regularización de un asentamiento en propiedad privada en el estado se redujo de 18 a 2 años.

Un aspecto poco considerado en los programas de regularización de los asentamientos irregulares es que las calles, y otros espacios abiertos, los lugares en donde se ubican escuelas o clínicas, que aunque son pocos, sí hay; son predios que también se deben regularizar a favor del sector público (municipio, estado, federación). Estos sitios en un estudio que se hizo en Jalisco, ocupan hasta el 40% de la superficie de los asentamientos irregulares. La falta de certeza jurídica de estos predios impide acceder a recursos federales que se canalizan a través de programas como Escuela Digna y Rescate de Espacios Públicos (Padilla y Jiménez, 2019, "La regularización y titulación de los asentamientos humanos irregulares de propiedad privada en Jalisco", en Iracheta A., Jaloma, L. y Soto, E. Suelo urbano en México. Retos y oportunidades para su administración y registro, Editorial UNAM).

Hasta el momento los programas de regularización se han enfocado en dar certeza jurídica a los habitantes de escasos recursos, a través de títulos individuales del lote, y los ha hecho responsables de correr con los gastos tanto de la regularización, como de la urbanización. La política de suelo a partir de 2018, plantea que el estado retome el papel que le corresponde como orientador del desarrollo urbano. Ya se están planteando otras alternativas de regularización de la tenencia de la tierra a través de la expropiación, tales como los Contratos de Mandato, y también diferentes tipos de títulos y derechos como el arrendamiento, las cooperativas, los fideicomisos y la propiedad colectiva.

Hasta el momento la regularización de la tenencia de la tierra se ha enfocado a regularizar el lote, sin embargo, con el proceso de densificación de las colonias populares, al que se hizo referencia antes, cada vez se torna más importante dar certeza jurídica a los diferentes propietarios de un mismo lote, en donde se pueden encontrar, no sólo una vivienda en un lote, sino 2 y hasta 5 o más. Todas estas en su mayoría consideradas informales aunque el predio esté regularizado.

En suma, la urbanización popular es la característica por excelencia del siglo pasado. Hasta 2019 se estimaba que ocupaba el 70% de la superficie de las ciudades. Aunque este porcentaje varía enormemente de ciudad en ciudad, de año con año y de quién y cómo se mida, lo importante es que es un componente significativo de la trama urbana. En el presente siglo, el componente más significativo y visible de las ciudades es el de los fraccionamientos insulares de la periferia de las ciudades, que causó un verdadero desastre urbano, y dificultó enormemente la vida cotidiana de la población al encontrarse alejado de las fuentes de trabajo. Actualmente, las redes sociales se están reconstituyendo, ya hay más equipamiento e instalaciones, pero los recorridos al trabajo, servicios y amenidades, siguen siendo un problema significativo.

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PDF\]](#)

Moradia, assentamentos irregulares e regularização no México

Vivienda, asentamientos irregulares y regularización en México

QUINTO WEBINÁRIO IBDU - AMÉRICA LATINA

"A NOVA POLÍTICA NACIONAL DO SOLO NO MÉXICO: ANTECEDENTES, OBJETIVOS E DESAFIOS"

19/10 ÀS 17H BRT

Edith Jimenez
Arquiteta e doutora em Sociologia, professora da Universidade de Guadalajara, no México, com foco no estudo de urbanização popular, moradia de interesse popular na periferia e a herança da propriedade para as gerações seguintes.

Alfonso Iracheta
Doutor em Estado Regional, coordenador do Programa de Estudos Urbanos e Ambientais do Colégio Mexiquense, Diretor Geral do Centro EURE-IC, Consultor da Fundação Friedrich Ebert, Professor Principal do Instituto de Investigaciones Urbanas para el México del ONU Habitat, Consultor nacional e internacional em temas de planejamento territorial e políticas públicas.

Medioção

Edenio Fernandes
CPU Associações e Lincoln Institute of Land Policy

Leticia Osório
Consultora de relações internacionais do IBDU

Se inscreva mandando email para contact@ibdus.org.br e você receberá NO DIA DO EVENTO o link de acesso para o Zoom

Quinto Webinar IBDU – AMÉRICA LATINA

*A nova política nacional do solo no México:
Antecedents Objetivos e Deafios*

19 Outubro 2020

Dra. Edith Rosario JIMENEZ HUERTA

ejimenez@academicos.udg.mx

Departamento de Proyectos, Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño, **Universidad de Guadalajara**



Suelo Urbano en México: Orientaciones de Política Pública

ALFONSO IRACHETA GENECORTA, PhD

INTRODUCCIÓN

Este texto es resultado de las reflexiones y debates sobre políticas nacionales de suelo en América Latina organizado por el Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) y coordinado por el Dr. Edesio Fernández. En el debate sobre la Política Nacional de Suelo de México participó la Dra. Edith Jiménez, así como el Dr. Fernández y quien esto escribe y el enfoque se centró en el análisis de los graves retos que enfrentan las ciudades mexicanas debido, entre otros fenómenos a la ausencia de una política de suelo urbano que caracterizó a México en las últimas décadas, así como a los esfuerzos de política nacional en la materia que se están iniciando en el país.

El objetivo de este ensayo es esbozar lo que me parece deben ser elementos fundamentales de una política de suelo urbano y por ello, adelanto algunas notas con enfoque de políticas y estrategias que a lo largo de las últimas décadas han sido parte de los debates que finalmente, permitieron construir una nueva Ley (LGAHOTDU) y nuevas políticas que reconozcan al suelo como el Recurso Estratégico para el Desarrollo Urbano¹.

Para ordenar las ideas, el texto se organiza en cuatro partes además de una breve introducción. En la primera parte, se presenta un análisis de los retos que tiene la urbanización mexicana teniendo como hilo conductor al suelo; en la segunda profundizamos en lo que representa el factor más importante del suelo en México y muy particularmente, del suelo urbano y urbanizable: el EJIDO y se intenta anotar algunas de las opciones que la legislación establece para desincorporar parcelas ejidales para proyectos de desarrollo urbano. En la tercera parte, se anotan algunas ideas de política urbana asociadas directamente con el suelo; finalmente, se elaboraron algunas conclusiones útiles para la reflexión y sobre todo para el análisis de las políticas públicas vigentes y para imaginar otras, porque los retos urbanos de las ciudades así lo requieren.

1. Corresponde al título del libro publicado en 1984 por la UAEMéx y el GEM y coordinado por quien esto escribe: EL SUELO, RECURSO ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO URBANO.

1. LOS RETOS DEL SUELO EN LAS CIUDADES

• México es un país predominantemente urbano. Según datos de la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI, cerca de 92 millones de personas (alrededor de 77% de la población) radicaba en zonas urbanas de 2,500 habitantes y más, mientras que 27.5 millones de personas habitan en localidades rurales. En 1950, 84 ciudades de 15 mil habitantes y más, con una población de poco más de 7 millones, formaban parte del Sistema Urbano Nacional. Para 2010, el número de ciudades había llegado a 384, con cerca de 81.2 millones de habitantes representando 72.3% de la población total. De esas ciudades, 74 son zonas metropolitanas (según la delimitación elaborada por SEDESOL, CONAPO e INEGI). Para 2030, más de 81% (137.5 millones) será población urbana. Casi todo el crecimiento será de población pobre de no cambiar las políticas actuales.

Estos profundos cambios socio-territoriales de la historia moderna de México, muestran la difícil transición de una economía netamente agropecuaria (1910-1950) a otra industrial y de servicios que se concentra en las ciudades. El crecimiento de la economía mexicana depende y dependerá cada vez más del desarrollo de las ciudades y, particularmente de las zonas metropolitanas, ya que la mayor parte de la actividad económica se concentra en ellas.

Solo la nueva población esperada entre 2015 y 2030 se estima que requerirá entre 83 mil y 290 mil hectáreas de suelo para todos los usos urbanos según la densidad que se aplique (entre 23 viv/ha que es la densidad promedio actual hasta 80 viv/ha que correspondería a una ciudad compacta).

Estos cambios también han tenido consecuencias importantes sobre el territorio y el ambiente, ya que la mayor parte de la expansión urbana ha ocurrido sobre suelo agrario, es decir ejidal², que sigue representando del orden de 50 por ciento de

2. **EJIDO:** Tiene dos connotaciones:

- Es considerado como el núcleo de población o persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propios;
- Se refiere a las tierras sujetas a un régimen especial de propiedad social en la tenencia de la tierra; constitucionalmente se reconoce dicha personalidad y se protege de manera especial su patrimonio. (Véase Art. 27, fracción VII y los artículos. 9-10, "Bienes ejidales" y "Tierras ejidales" de la Ley Agraria).
- **TIERRAS EJIDALES:** Son los terrenos patrimonio de un ejido, concedidos por alguna de las acciones agrarias dotatorias de tierras o que hubieren adquirido por cualquier otro medio y hayan sido incorporadas al régimen ejidal conforme a las disposiciones de la Ley Agraria. Por su destino, se dividen en tierras para el asentamiento humano, de uso común y parceladas.

la tierra que rodea a las ciudades y es en esta dónde se seguirán expandiendo las ciudades mexicanas. Mucha de esta tierra es de alto valor productivo o ambiental; sin embargo, al momento de tomar una decisión, la mayor parte de los ejidatarios optan por urbanizar sus parcelas al margen de los impactos territoriales y ambientales, porque el rendimiento económico inmobiliario es muy superior al agropecuario.

Por lo anterior, el crecimiento de las ciudades ha ocurrido sin orden y siguiendo patrones dispersos, ineficientes, insustentables y, en general, afectando la calidad de vida de sus habitantes al segregar a los más pobres a las peores localizaciones. Ha prevalecido una lógica urbana excluyente, patrimonialista y predatora, con profundos impactos sobre el ambiente y los ecosistemas. Las ciudades mexicanas se han dispersado, entremezclando grandes asentamientos irregulares con vastas áreas vacías sujetas a especulación, muchas veces con la infraestructura desaprovechada, ocasionando una profunda segregación espacial en donde los diversos grupos sociales se han separado y distanciado, reduciendo las posibilidades de interacción y de construcción de un tejido social que resulta fundamental para tener ciudades seguras, prósperas y competitivas.

Entre las causas de estos procesos, destaca que de 2000 a 2018 el Gobierno Federal se marginó del desarrollo urbano y cedió a los mercados (inmobiliario, de la construcción y financiero) grandes decisiones de localización de los usos del suelo transformando a las ciudades en mercancías inmobiliarias. En paralelo, los gobiernos estatales y particularmente los municipales han sido incapaces de concertar un “proyecto de ciudad” con sus habitantes y respetar los planes urbanos, salvo casos excepcionales lo que ha resultado en muchos casos en estructuras de planificación pobres y en el predominio de la especulación con el suelo. Las evidencias son elocuentes ya que desde 2000 y hasta 2018 se ejecutó una estrategia deliberada para restringir drásticamente la acción del Estado en el ordenamiento urbano, llevando a instituciones como la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra – CORETT (hoy Instituto Nacional del Suelo - INSUS) al colapso y a la política urbana a la inoperancia permitiendo e incentivando el crecimiento de asentamientos precarios e irregulares a través de la estrategia “dejar hacer y dejar pasar”.

En la mayor parte de las ciudades hay menos suelo urbanizado que el que exige la demanda, los grupos sociales más pobres tienden a ser “expulsados” por los precios urbanos a los peores lugares que se caracterizan por carecer de uno o todos los servicios

básicos a la vivienda, por enfrentar inseguridad y/o incertidumbre en la tenencia de su lote familiar, especialmente cuando es de origen ejidal y por tener que ocupar zonas de riesgo y de valor ambiental para asentarse. Frente a este problema, desde hace 3 décadas cuando menos no hay oferta de suelo legal para uso habitacional en las ciudades destinado a los más pobres y que esté urbanizado, con todos los equipamientos, cercano a la ciudad y seguro; esto se ha ido agudizando por las limitaciones para controlar el crecimiento de estos asentamientos y por la poca información que existe en esta materia.

Finalmente, el Estado Mexicano no ha tenido interés efectivo en captar las plusvalías inmobiliarias en las ciudades lo que se evidencia en las limitaciones del impuesto predial como fuente de recursos propios de las ciudades y como instrumento para incentivar o desincentivar la expansión urbana.

Una de las principales consecuencias de estos procesos de urbanización de las últimas décadas ha sido el crecimiento a escala masiva de los asentamientos irregulares, con la consecuente precarización de la calidad de vida en las ciudades. La irregularidad se ha convertido en la forma “normal” para acceder a suelo y vivienda para la población de menores ingresos. De acuerdo con el INSUS (2020), el universo de la irregularidad en las ciudades mexicanas es de alrededor de 7 – 7.5 millones de lotes involucrando a aproximadamente 28 – 30 millones de habitantes y se estima que se incrementa en 90 mil lotes anualmente.

Hay múltiples factores que explican el surgimiento y masificación de la irregularidad urbana: 1) Bajo ingreso y capacidad de pago de muchas familias mexicanas que no tienen posibilidades para acceder a un predio formal y bien localizado en las ciudades; 2) falta de oferta formal de suelo habitacional por parte del mercado inmobiliario para esas familias, ya que su baja capacidad financiera los excluye de los mecanismos crediticios existentes (tanto públicos como privados) para suelo y vivienda; 3) redefinición de la propiedad agraria (reforma de 1992 al Artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria) que ha propiciado que los ejidos utilicen parte de su suelo para urbanización convirtiéndose muchos de ellos en “empresarios” inmobiliarios.

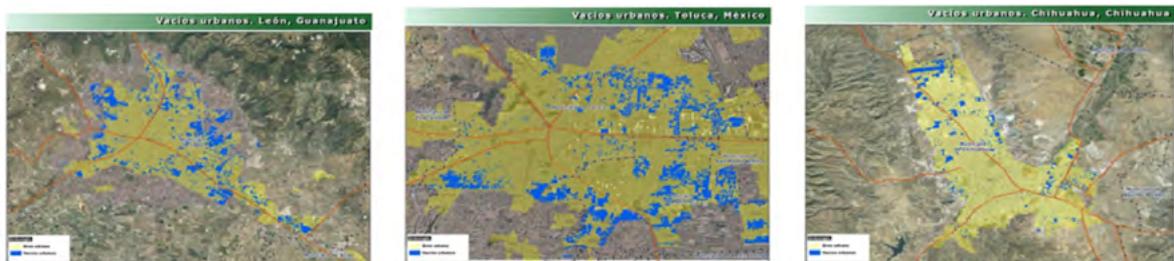
A estos factores, se suma la renuncia del Estado Mexicano, desde hace por lo menos tres décadas, a su papel rector del desarrollo urbano, liberalizando de forma casi absoluta los mercados de suelo y vivienda, y dejando fuera del sector formal a un segmento muy

importante de la población, cuyos ingresos alcanzan solamente para tener su vivienda en la periferia urbana, irregular y, en muchos casos, en zonas de riesgo o en zonas de protección ambiental.

Sin embargo, el conjunto de problemas urbanos producidos por el actual sistema de urbanización, que van desde la ocupación ilegal del suelo, hasta el total desacato de las normas de construcción y usos del suelo, no puede ser atribuido solamente a factores macroeconómicos que contribuyen a la pobreza urbana. También se deben considerar las décadas de débiles políticas de planificación urbana, los mercados de suelos disfuncionales y mal regulados, las políticas de vivienda propensas a la concentración de la pobreza y la mala conectividad entre el hogar y centros de empleo, además de la manera como se financia la provisión de servicios e infraestructura y los procedimientos que se aplican en la gestión de los usos del suelo.

Uno de los principales problemas que enfrentan las ciudades es la retención de terrenos vacantes: Terrenos baldíos en áreas consolidadas o contiguas de la ciudad, dotados de infraestructuras y servicios o designados por los programas de desarrollo urbano, las normas y reglamentación de los usos del suelo como urbanizables. Estos terrenos se mantienen inutilizados por años a la espera de mejores precios, generando presiones de crecimiento de la ciudad hacia las periferias, induciendo un encarecimiento del suelo y generando altos costos económicos y sociales derivados de la segregación socioespacial resultante. Bajo este escenario, se incrementan los costos de habitabilidad de las ciudades, impactando en el bienestar presente y futuro de la población que las habita, particularmente de quienes tienen menores ingresos.

Inmensas superficies de suelo vacante dentro de las ciudades



Fuente: Centro EURE, Base de datos de planes y programas municipales y metropolitanos.

2. SUELO EJIDAL, DETERMINANTE EN LA URBANIZACIÓN MEXICANA

a. El problema del precarismo urbano y de la irregularidad

Como se expresó antes, del orden de la mitad del suelo donde continuarán expandiéndose las ciudades es de tenencia ejidal y no se han logrado establecer reglas claras y acuerdos suficientes para que su incorporación al desarrollo urbano sea ordenada, legal y con distribución justa de las cargas y beneficios de su comercialización.

La LGAHOTDU dispone que el aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo que esta Ley y la Ley Agraria dispongan además de la legislación estatal, los planes o programas de desarrollo urbano y las normas sobre reservas, usos y destinos de áreas y predios.

También establece que para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento y para regularizar la tenencia de los asentamientos humanos irregulares, la Asamblea Ejidal o Comunal deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas arriba mencionadas además de requerir la autorización de la autoridad del municipio.

Por su parte la Ley Agraria establece que el ejercicio de los derechos de propiedad en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la LGAHOTDU, la LGEEPA, entre otras leyes. Señala también que para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales y se observarán las normas técnicas que emita la SEDATU.

Igualmente establece que cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras, pero condiciona lo anterior, al señalar que en todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Adicionalmente, esta Ley prohíbe de manera expresa la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de

preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.

Finalmente señala que en toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos.



Urbanización en tierras de tenencia ejidal

En los asentamientos humanos de bajo ingreso que se ubican en zonas ejidales, la ocupación se genera antes de la urbanización y en general de manera irregular y carente de servicios y facilidades urbanísticas. El resultado son asentamientos humanos sin ningún control de normatividad urbana.



De acuerdo con el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS, 2020), el universo de la irregularidad es de alrededor de 7 – 7.5 millones de lotes y se estima que se incrementa en 90 mil anualmente.

La regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos urbanos de bajo ingreso se ha limitado en México a ofrecer un título de propiedad que garantice la apropiación legal e individualizada del lote donde se ha construido una vivienda familiar, sin necesariamente considerar las causas de dicha irregularidad y menos las del precarismo y de la segregación social y espacial que enfrentan masas de ciudadanos.

La necesidad de legalización deriva de un fenómeno más crítico, que es el acceso a suelo servido y bien localizado para la vivienda de los pobres. Es decir, si hubiera una oferta suficiente de suelo urbano a precios adecuados a la capacidad de pago de las personas, en principio, se nulificaría la necesidad de asentarse en tierra de manera ilegal / informal / irregular (Iracheta y Smolka: 2000, 758-9).

Se entiende por suelo servido, la tierra que ha sido designada para uso urbano y equipada con la infraestructura básica, incluyendo el acceso a redes públicas de transporte, alumbrado público, agua potable, sistema de drenaje sanitario, electricidad, teléfono e internet. Y por ilegalidad / informalidad / irregularidad, se entienden las actividades clandestinas (generalmente transacciones de mercado), asociadas con el acceso y ocupación de suelo servido o no en las ciudades (ibid, 759).

La connotación de informal, irregular o ilegal, deriva del tipo de faltas a la legislación que se cometan en el proceso de asentamiento. En este sentido, la informalidad tiende a asociarse con el incumplimiento de las normas de asentamiento y construcción; la irregularidad, se asume generalmente por la incertidumbre en la propiedad del predio o por su adquisición (por compra o por asentamiento espontáneo o invasión), sin que medien los documentos y procedimientos legales y administrativos que garanticen la propiedad o tenencia legal del predio por parte del que vende u organiza el asentamiento y por lo tanto, su incapacidad para transmitir la propiedad o tenencia de manera legal al que lo adquiere. Finalmente, la ilegalidad se enfatiza cuando la apropiación del predio ocurre por medio de invasiones y tomas o a través de procesos fraudulentos.

Lo que es claro, es que en los tres casos existen actos ilegales de diversa magnitud, y que en una sociedad incapaz de ofrecer suelo habitacional de manera legal a las familias de bajo ingreso en las ciudades, existe una cierta aceptación de estos actos como parte de un proceso “natural” de acceso a un espacio donde vivir, lo que se refleja en las políticas públicas mexicanas con relación a los asentamientos humanos de los pobres que se han caracterizado en muchas ciudades, por ser permisivas **dejando hacer** a quienes venden u organizan ilegalmente asentamientos y **dejando pasar** estas ilegalidades sin detenerlas y sin ofrecer alternativas para evitarlas.

Cuando el fenómeno se generaliza y aparece en prácticamente todas las ciudades del país, el concepto formalidad / informalidad; regularidad / irregularidad; legalidad / ilegalidad, se vuelve sumamente resbaladizo. ¿formal o regular para quién? ¿quién lo define?. El parámetro evidente es la Ley, ya que a través de ella se alcanzan los acuerdos sociales y se definen las normas de convivencia comunitaria. Pero también lo es la realidad social, que nos muestra que en muchas ciudades, más de la mitad de la población vive en la informalidad / irregularidad / ilegalidad, no solo en la vivienda y en la tenencia de la tierra urbana, sino en las actividades económicas y en el acceso a los servicios públicos urbanos, desde el agua, hasta la movilidad.

Es decir, cuando los procesos informales de acceso al suelo para vivienda se generalizan, tienden a ser asumidos como “naturales”, lo que se evidencia, no solo por el predominio de la vivienda informal en muchas ciudades, sino porque la informalidad / irregularidad / ilegalidad en la tenencia y ocupación del suelo, en el campo y en la ciudad, ha dejado de ser exclusiva de los pobres.

La magnitud de este fenómeno en las ciudades de México no se conoce con certeza, porque históricamente no ha existido interés público por dimensionarlo, debido, entre otras cosas, al hecho que han sido actores vinculados a la política los que han promovido estos asentamientos con fines electorales y de acumulación económica, principalmente. Por ello, hay que acudir a las investigaciones y estudios que se realizan en las instituciones académicas y de consultoría en materia de desarrollo urbano. En este sentido, Salazar (2009) ha estimado, solo para 56 zonas metropolitanas del país que concentran del orden de 65 por ciento de la población nacional, que podría haber aproximadamente 7.5 millones de predios no regularizados. Igualmente,

ha estimado que cerca de 70 por ciento del suelo en que han crecido las ciudades mexicanas es informal.

Las causas de la informalidad / irregularidad / ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana en México son diversas; sin embargo, destaca entre ellas el factor económico, porque ha sido el modelo “neoliberal” de desarrollo, el que ha convertido a la propiedad inmobiliaria en una mercancía que perdió su función social, y el que ha creado las condiciones para la concentración del ingreso en México, causa fundamental del limitado acceso a una vivienda formal.

Destaca también la relajación del estado de derecho en lo relativo al proceso de urbanización, en el que más allá de las normas y la lucha por una ciudad ordenada, equitativa, competitiva y sustentable, predominan las acciones de corto plazo y, por encima de todo, los negocios inmobiliarios, en los que pareciera que en México, prácticamente todo empresario y todo político tienen intereses, lo que dificulta las posibilidades de aplicación de una estrategia de planeación urbana y de suelo para vivienda orientadas a atender las necesidades comunitarias y a rescatar y desarrollar los espacios que requieren los pobres de las ciudades.

Otra causa relevante, ha sido la falta de políticas adecuadas para orientar y conducir la producción, aprovechamiento, mercadeo y disposición del suelo urbano y para ofrecer suelo servido y bien localizado para las necesidades habitacionales de los grupos sociales de más bajo ingreso, que es una de las consecuencias del ya histórico desinterés público por ‘lo urbano’ y, dentro de este, por el espacio público y el espacio de los más pobres por lo menos hasta el cierre de la segunda década del siglo.

Igualmente, los mercados inmobiliarios altamente especulativos se han convertido en todas las ciudades mexicanas en un problema fundamental que deriva de un modelo económico que solo considera la propiedad privada de la tierra y desdeña las formas de propiedad comunitaria, no obstante la fuerza histórica que estas han tenido en el país y las posibilidades que ofrecen para atender las necesidades habitacionales de los grupos sociales de menor ingreso.

A estas causas, que podríamos considerar estructurales, se han sumado otras, desde el Estado y desde las fuerzas sociales dominantes, que se asocian a la falta de recursos

públicos y la baja capacidad, especialmente de los gobiernos municipales, para atender las necesidades de crecimiento urbano y la urbanización pobre e informal. La mínima coordinación entre dependencias públicas responsables de 'lo urbano' y entre ámbitos de gobierno. La muy baja efectividad de planes y programas, que se agudiza por la ausencia de consecuencias por su incumplimiento y por la falta de instrumentos de suelo.

b. La tierra ejidal en operaciones de desarrollo urbano: elementos de política pública

El papel de la tierra ejidal se ha vuelto fundamental en todas las operaciones asociadas al desarrollo urbano, desde la regularización de la tenencia, hasta la desincorporación de suelo para nuevos desarrollos y las diferentes opciones de adquisición, asociación, entre otras, por lo que resulta conveniente analizarlas por ser insumos centrales en las políticas públicas de ordenamiento y desarrollo urbano.

b.1. Regularización por la vía de declarar al asentamiento irregular como asentamiento humano del ejido

De acuerdo con la legislación agraria, cuando un asentamiento humano ocupe tierras ejidales de manera irregular, la asamblea ejidal podrá resolver que se delimite considerándolo zona de urbanización siempre y cuando se respeten la normatividad urbanística y los derechos parcelarios de los ejidatarios. Igualmente, la asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado, conforme a la legislación urbanística, ambiental y otras y la intervención de las autoridades municipales.

Los predios serán de propiedad plena de sus titulares una vez que se cumplan los procedimientos establecido en la LA destacando: en la asamblea ejidal deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria (PA) y los predios deberán corresponder con el plano aprobado por la misma asamblea debiendo éste y el acta de la asamblea estar inscritos en el Registro Agrario Nacional (RAN) al igual que los certificados que éste emitirá, mismos que se constituirán en los títulos de propiedad oficiales de cada predio con los cual estos pasan a ser regulados por el derecho común y por ello, deberán registrarse en los Registros Públicos de la Propiedad (RPP) de la entidad federativa que corresponda.

b.2. Venta de tierra de uso común y de parcelas de los ejidos para proyectos urbanos

En muchos ejidos se ha optado por transmitir el dominio de sus tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles con el fin de desarrollar proyectos inmobiliarios en las que participen el ejido o los ejidatarios. Esta aportación de tierra debe ser resuelta por la asamblea ejidal y el proyecto de desarrollo y el de escritura social deben ser sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, responsable de analizar la legalidad del procesos y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en la distribución de las cargas y beneficios y en los términos y condiciones que se propongan.

En la asamblea que se resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará también si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.

El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) o cualquier institución de crédito.

Cuando participen socios ajenos al ejido, los directivos de éste o los ejidatarios, según corresponda a los términos del negocio acordado, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario que informe directamente a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles. Si el ejido o los ejidatarios no designaren comisario, la Procuraduría Agraria, bajo su responsabilidad, deberá hacerlo.

En el caso de la venta de parcelas, cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, la asamblea podrá resolver que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas; es decir convertirlas en propiedad privada de pleno derecho. Los ejidatarios interesados podrán asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, para lo cual solicitarán al RAN que las tierras sean dadas de baja de dicho Registro y se expida el título de propiedad respectivo que será

inscrito en el RPP que corresponda. Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de una ciudad como ocurre en la mayor parte de ellas, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras vendiéndolas a precio comercial una vez que dejen de ser ejidales y queden sujetas al derecho común. Este beneficio podrá darse siempre y cuando cumplan con los ordenamientos territoriales y ecológicos establecidos en los planes y programas respectivos y se respete el derecho de preferencia para la adquisición de la tierra de los gobiernos estatales y municipales.

La compra de parcelas ocurre una vez que los parcelarios cuentan con el título de propiedad respectivo, se firmen los contratos y se registren los títulos y las escrituras de compraventa en el RPP. La única vía para compra de terrenos ejidales de uso común, es en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal. Si bien es claramente subjetivo lo anterior, si así lo decide la asamblea ejidal, se transmite el dominio de estos predios a sociedades mercantiles o civiles o a organismos públicos bajo la figura de asociación público – privada.

b.3. Expropiación de parcelas y tierras de uso común para proyectos de infraestructura urbana

La expropiación de tierra ejidal es aplicable cuando se evidencia la “causa de utilidad pública” como por ejemplo, el establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos, correspondiendo al Gobierno Federal -a través del INDAABIN- establecer el monto de la indemnización con base en el valor comercial definido por el propio gobierno.

b.4. Arrendamiento de tierra ejidal

Un ejidatario puede conceder a terceros el uso y usufructo de su parcela mediante contrato de asociación en participación en el que el tercero asume el papel de asociante responsable de aportar los recursos para el uso o usufructo de la parcela y de responsable de atender las obligaciones con terceros, incluidas las obligaciones fiscales. El contrato de asociación en participación no concede personalidad jurídica a la asociación y no obliga ante terceros -a menos que se fideicomita- porque en tal caso

debe inscribirse en el RPP y el fiduciario tiene la responsabilidad de que las actuaciones de la asociación se den en el marco de la Ley.

En síntesis, la protección y los privilegios que el Estado ha dado históricamente a los ejidos han permitido que a lo largo del tiempo, muchos ejidos y ejidatarios se convierten en empresarios inmobiliarios y en especuladores con el suelo urbanizable olvidando su función original de contar con tierra para la producción de alimentos y materias primas dando pie al enriquecimiento por la venta de una parcela en cantidades millonarias siguiendo los mismos cánones de cualquier especulador inmobiliario. Otro ejemplo, es el privilegio que le permite a los ejidatarios de que la primera venta de tierra ejidal a personas o empresas ajenas al núcleo de población sea libre de impuestos o derechos federales para el ejidatario.

Si bien se reconoce el derecho de los ejidatarios de involucrarse en los mercados inmobiliarios en una sociedad altamente especulativa, es claro que se perdió el rumbo de la Reforma Agraria y no se dio paso a una Reforma Urbana que redistribuyera de manera equitativa y equilibrada los beneficios y las cargas que significa el proceso de urbanización.

3. IDEAS DE POLÍTICA DE SUELO URBANO

Hoy (2020) México cuenta con un marco institucional y administrativo que no tenía hace apenas unos años; se cuenta con una Ley más comprehensiva que reconoce el derecho a la ciudad y reconoce el papel del suelo en el desarrollo urbano, entre muchos otros temas fundamentales que no tenía la Ley General de Asentamientos Humanos hasta 2016. Se reconoció el papel fundamental de las ciudades y del territorio y se puso en valor una secretaría de Estado -la SEDATU- dedicada directamente a la planeación territorial y urbana, destacando su responsabilidad en el suelo y la vivienda. Se han dado pasos relevantes para alinear políticas, que durante las últimas décadas actuaron de manera descoordinada: desarrollo urbano, vivienda y suelo, y otros pasos relevantes se están dando para hacer lo propio con la protección al ambiente y la prevención de riesgos en los asentamientos humanos; finalmente, se publicó al inicio de 2020 la Política Nacional de Suelo que integra un conjunto de objetivos y estrategias

largamente discutidas en los espacios académicos y profesionales del país pero que habían tenido poca receptividad gubernamental.

Sin embargo, son solo cimientos que no han mostrado todavía sus capacidades de transformación. Por ello, es fundamental desarrollar mecanismos integrales asentados en el Derecho a la Ciudad y en la Función Social del Suelo establecida en el artículo 27 de la Constitución Mexicana, que permitan gestionar el suelo intraurbano y el suelo de las periferias en donde existe o existirá presión para urbanizar, con una visión de “hacer ciudad” y poniendo el interés de la comunidad y la ciudad por encima del interés puramente especulativo. Esto permitirá transitar a un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, que aproveche las potencialidades de las ciudades y de los mercados para garantizar el acceso a servicios básicos, infraestructuras y equipamientos urbanos, empleo, accesibilidad y movilidad. Esto implica *inhibir la expansión descontrolada de las manchas urbanas mediante la densificación a su interior, al tiempo que se crean las condiciones para que aquella expansión que es inevitable, ocurra de forma controlada, continua, ordenada y en áreas adecuadas.*

Se debe reconocer que el suelo urbano y urbanizable se beneficia de las inversiones públicas –y privadas- y de las decisiones de planificación incrementando su valor, debiendo retribuirse a la sociedad estos beneficios a través del impuesto predial y otros instrumentos orientados a la captura y distribución equitativa de las plusvalías inmobiliarias. Para ello, es necesario desarrollar un conjunto de estrategias orientadas a enfrentar los principales retos del suelo urbano y urbanizable:

Desarrollar mecanismos integrales para la regularización masiva del suelo habitacional urbano; significa ampliar y fortalecer la capacidad del INSUS para que sus acciones de regularización se orienten a:

- Poner en marcha campañas masivas de regularización basadas en un esquema de corresponsabilidad entre derechos y obligaciones, en donde las familias puedan gozar de certeza jurídica y mejor acceso a los beneficios de la urbanización, al tiempo que hacen su justa contribución al desarrollo de la ciudad.
- Garantizar que la regularización no ocurra en zonas de riesgo, de alto valor patrimonial o ambiental, cuidando la seguridad de las familias y del

patrimonio de México implicando prevenir espacios con oferta de lotes habitacionales bien localizados en las ciudades.

Las limitaciones de los modelos de oferta de suelo y vivienda para los grupos sociales de menor ingreso requieren de *estrategias alternativas para la provisión de suelo y vivienda* para estos grupos sociales que en muchas ciudades representan más de la mitad de la población urbana; más específicamente se requiere:

- Desarrollar mecanismos basados en los principios de la economía social y solidaria y de la producción social de vivienda para proveer lotes habitacionales y vivienda o pie de casa bien localizados con relación a los sistemas de transporte urbano y a los equipamientos sociales de educación, salud, abasto y otros.
- Apoyar la constitución de estructuras y organizaciones sociales, organismos incluyentes y auto gestionados, orientados a la provisión de lotes habitacionales bien localizados y servidos (o con proyecto de provisión de servicios básicos, infraestructura y equipamientos).

Una limitación histórica que han enfrentado los gobiernos, particularmente los municipales, para atender las necesidades de suelo habitacional para los habitantes más pobres, ha sido el financiamiento; es fundamental *aprovechar los instrumentos de financiamiento y gestión del suelo intra-urbano existentes y promover nuevos acuerdos con las condiciones concretas de cada ciudad para ofrecer alternativas de localización adecuadas para el hábitat de los más necesitados.*

- Poner en práctica instrumentos que permitan aprovechar el potencial y la dinámica de los mercados inmobiliarios para ejecutar proyectos para “hacer ciudad”.
- Crear sinergias entre el sector privado, público y social para destinar suelo bien localizado a espacio público, áreas verdes, equipamientos urbanos y vivienda social, especialmente para quienes no acceden a los beneficios de la política social de vivienda.

Como se anota antes, una limitación relevante ha sido el poco conocimiento de la problemática del suelo urbano en las ciudades por lo que *el desarrollo de un sistema*

nacional de información sobre el suelo urbano y urbanizable alineado con el de información territorial y urbana de SEDATU es una necesidad impostergable porque representa la fuente de orientación de las políticas y proyectos de suelo para el desarrollo urbano del país; para su conformación es necesario:

- Establecer mecanismos locales en todo el país para sistematizar la generación de información de suelo de la mano de los catastros, RPP, Sector Agrario y otras instituciones que producen información relevante.
- Impulsar la modernización de los sistemas catastrales de todas las ciudades mediante apoyo tecnológico, técnico, financiero, y/o de coordinación.

Cuando menos desde la década de 1980, el Gobierno Mexicano ha considerado a las reservas de suelo como un elemento central de las políticas urbanas; sin embargo, se ha asumido que más allá de la tierra de propiedad gubernamental, dichas reservas se deben comprar o expropiar; esta última acción ha venido en desuso conforme se retiró el Estado de sus responsabilidades de planificador urbano y le cedió a los mercados inmobiliarios buena parte de las decisiones de localización de usos del suelo y las adquisiciones a precios de mercado se volvieron casi imposibles por los montos involucrados. No se ha entendido, que *el concepto de reserva territorial corresponde a todo el suelo dentro y en el entorno urbano que ha sido designado o calificado para ser urbanizado independientemente de quién es su propietario*. Con esta idea, la estrategia de establecer un *Inventario Nacional de Reservas Territoriales, vinculado a la creación de bancos de suelo* tendería a facilitarse; para ello, es necesario:

- Aprovechar la información existente en los tres ámbitos de gobierno para integrar el inventario, de modo que los funcionarios responsables de tomar las decisiones para la planeación de los proyectos de infraestructura, equipamientos, vivienda social y para cualquier otro emprendimiento de interés público cuenten con los insumos necesarios.
- Constituir bancos de suelo en las ciudades con predios cuyas condiciones jurídicas, de aptitud para la urbanización, localización y tamaño faciliten su aprovechamiento, respetando los derechos de propiedad.

El suelo ha sido siempre una fuente de financiamiento de la urbanización si se reconoce que en las ciudades operan dos tipos de mercados diferenciados: el que opera EN la

ciudad y que reporta recursos a las haciendas locales por su operación y funcionamiento (transporte, comercio, servicios, entre otras actividades económicas) y el que asocia al crecimiento DE la ciudad y que corresponde a las autorizaciones de usos del suelo y de construcción de todo tipo de edificaciones e infraestructuras a través de las cuales se expanden las ciudades. *La clave de estos mercados como fuente de recursos públicos son las plusvalías inmobiliarias y su recuperación. Para ello, diversas estrategias son centrales:*

- Consolidar el impuesto predial de manera que sea el instrumento para capturar las plusvalías a la vez que se utilice para incentivar y desincentivar acciones urbanísticas de acuerdo con los planes territoriales y ambientales.
- Establecer políticas y estrategias para la desincorporación de suelo para el desarrollo urbano y para las infraestructuras que requiere el desarrollo del país: carreteras, aeropuertos, puertos, etc. de manera anticipada evitando conflictos sociales.
- Definir estrategias de preservación y creación de derechos de vía para todo tipo de infraestructuras, integrando en un sistema de información los derechos de vía existentes en todo tipo de infraestructuras.
- Desarrollar diversos instrumentos de suelo que permitan subsidiar e incentivar, a la vez que orientar y controlar la urbanización respetando las condiciones ambientales y patrimoniales de las áreas de expansión urbana.
- Consolidar los derechos y los deberes de la propiedad raíz en las ciudades y en el medio rural poniendo por delante la función social del suelo.

CONCLUSIÓN

Sin duda, el suelo es el recurso fundamental para el desarrollo de las ciudades y quien lo controle controlará la ocupación del espacio y en general el desarrollo urbano.

Resulta sorprendente la limitada capacidad e interés del Estado Mexicano sobre el suelo urbano y urbanizable durante los periodos de alta urbanización -de 1980 a 2020- en que por primera vez se expide una Política Nacional de Suelo.

Aunque México se está actualizando reconociendo al suelo por su papel estratégico en el desarrollo de las ciudades, apenas se está en el inicio de lo que debe ser una

transformación que permita que todos los ciudadanos accedan a un lugar adecuado para vivir, que reoriente las tendencias de urbanización hacia ciudades más compactas y organizadas y sobre todo más equitativas, productivas y sustentables.

Referencias

Centro EURE (2013): **Documento Ampliado para los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV) 2013-2018**. Eje 2 (vivienda digna y sustentable) y 4 (gestión del suelo) (doc. restringido).

INEGI (2016): **Encuesta Intercensal 2015**, Aguascalientes.

Iracheta, A. (1984): **El Suelo, Recurso Estratégico para el Desarrollo Urbano**. Universidad Autónoma del Estado de México. 1a edición, Toluca, México.

Iracheta, A. y Smolka, M. (2000): **Access to Serviced Land for the Urban Poor: the Regularization Paradox in México**, Revista: Economía, Sociedad y Territorio, vol II, núm. 8, julio-diciembre de 2000, pp. 757-790.

Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), 2020: **Política Nacional de Suelo**, CDMX.

Salazar, C. (2009): **70% de ciudades en México nacieron en asentamientos irregulares**, CRÓNICA.com.mx 1 de septiembre de 2009. <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/455020.html>

Leyes

Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de 26 de febrero de 1992, última reforma de 25 de junio de 2018.

Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de 21 de julio de 1993, última reforma 09 de abril de 2012.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de 28 de noviembre de 2016, última reforma de 06 de enero de 2020.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 28 de enero de 1988, última reforma de 05 de junio de 2018.

Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de 04 de Agosto de 1934, última reforma 14 de junio de 2018.

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PPT\]](#)



Quinto webinario IBDU – América Latina “A nova politica nacional do solo no Mexico: Antecedentes, objetivos e desafios” 19 / 10 Às 15 hora do Mexico

Política Nacional de Suelo en México: Hacia una nueva época

ALFONSO IRACHETA CENECORTA PhD

México: El resto del suelo urbano

Hoy México es un país eminentemente urbano.

- Del orden de 75% de los mexicanos habitan en ciudades; para 2030, más de 81% (117.5 millones) será población urbana. Casi todo el crecimiento será de población pobre de no cambiar las políticas actuales.
- Solo la nueva población (2015-2030) requerirá entre 83 mil y 290 mil hectáreas de suelo para todos los usos urbanos según la densidad que se aplique (entre 23 vi/ha: actual hasta 80 vi/ha: ciudades compactas).
- El universo de la irregularidad es de alrededor de 7 - 7.5 millones de lotes¹ y se estima que se incrementa en 90 mil asentamientos.
- Más del 50% de la tierra que rodea las ciudades es de propiedad social (ejidal) y será aquí donde crecerán la ciudad y los asentamientos de bajo ingreso.

(Cenecorta, 2013)

Alfonso Iracheta

México: La crisis de las instituciones responsables del desarrollo urbano

- De 2000 a 2018 el Gobierno Federal se marginó del desarrollo urbano y cedió a los mercados (inmobiliario, de la construcción) grandes decisiones de localización de los usos del suelo: CUADRI y SUELO + MERCANCIAS INMOBILIARIAS.
- Los gobiernos estatales y particularmente los municipales han sido incapaces de concertar un “proyecto de ciudad” con sus habitantes y respetar los planes urbanos, salvo casos excepcionales: PLANIFICACIÓN POBRE y PRECARIADO DE ESPECULACIÓN que el SUELO.
- Los datos son elocuentes: Desde 2000 y hasta 2018 se ejecutó una estrategia deliberada para restringir drásticamente la acción del Estado en el ordenamiento urbano. Invocando a instituciones como la Comisión de Regulación de la Tenencia de la Tierra - CORETT (hoy Instituto Nacional del Suelo - INOSU) al estorbo y la política urbana a la experiencia CRECIMIENTO DE ASENTAMIENTOS PRECARIOS e IRREGULARES.



Alfonso Iracheta

México: Los problemas del suelo urbano

- Cómo hoy menos suelo urbanizado que la demanda, los pobres son “excluidos” por los precios urbanos a los precios bajos (con errores, inseguridad en la tenencia y crecimiento de zonas de riesgo y de valor ambiental).
- No hay oferta de suelo habitacional legal urbano para los más pobres (asentados, con todos los inconvenientes, cercanos a la ciudad y riesgos).
- No se captan las pluviales: crisis del impuesto predial.
- No existe control ni información cierta sobre irregularidad y en general sobre el suelo urbano.
- Existen políticas para evitar que se urbanice suelo ambiental y patrimonialmente valioso.



Alfonso Iracheta

SEXTO WEBINÁRIO IBDU AMÉRICA LATINA

"POLÍTICAS URBANAS, CRISE SOCIOPOLÍTICA E MOVIMENTO CONSTITUINTE NO CHILE"

DIA 23/11 ÀS 17H BRT



Isabel Brain

Socióloga da UC, candidata a PhD em Planejamento Urbano na University College of London. Mestre em Administração Pública pela Harvard University (2013) e em Filosofia pela University of Chile (2011).



Alejandra Rasse Figueroa

Socióloga, Mestre em Sociologia, Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Professora Associada Ordinária da Escola de Serviço Social da Pontificia Universidad Católica de Chile. Pesquisadora em Desenvolvimento Humano Sustentável

Mediação



Edesio Fernandes

DPU Associates e Lincoln Institute of Land Policy



Leticia Osório

Conselheira de relações internacionais do IBDU



Se inscreva mandando email para contato@ibdu.org.br e você receberá **NO DIA DO EVENTO** o link de acesso para o Zoom



VI - Políticas urbanas, crise sociopolítica e movimento constituinte no Chile

Isabel Brain

Socióloga da UC, candidata a PhD em Planejamento Urbano na University College of London, Mestre em Administração Pública pela Harvard University (2013) e em Filosofia pela University of Chile (2011), foi co-fundadora e dirigente do Programa ProUrbana do Centro de Políticas Públicas da UC e do Centro de Pesquisas Sociais da Fundação TECHO.



Alejandra Rassa Figueroa

Socióloga, Mestre em Sociologia, Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora Associada Ordinária da Escola de Serviço Social da Pontificia Universidad Católica de Chile, Pesquisadora do Centro CE-DEUS de Desenvolvimento Urbano Sustentável, NUMAAP Núcleo Milénio Autoridade e Assimetrias de Energia e Centro COES de Estudos de Conflitos e Coesão Social.



Para acessar o vídeo do Webinário: www.youtube.com/watch?v=Mc3_q-6u6UI



Políticas urbanas, crisis sociopolítica y movimiento constituyente en Chile

Isabel Brain

En esta presentación quisiera reflexionar sobre el rol que ha jugado la ciudad tanto en la crisis social que estalló en Chile en octubre de 2019, y luego la crisis sanitaria producto de la pandemia de COVID-19. Ambas crisis han estado a la base del proceso constituyente en el cual se espera definir los principios que sostendrán las bases del desarrollo social, económico y cultural del país en los próximos 50 años—al menos.

- Condiciones de contexto I: características de las ciudades chilenas:

Hay cinco características de las ciudades chilenas, varias de las cuales son compartidas con otras ciudades en América Latina, que son importantes de tener en cuenta si queremos entender el rol que ha jugado la ciudad en la crisis sociopolítica y las oportunidades que se abren para pensar el estatuto de la ciudad en la nueva constitución que la asamblea constituyente tendrá por misión redactar en un plazo de dos años.

1) El surgimiento de un nuevo grupo social: los vulnerable a la pobreza

La primera característica de contexto corresponde al surgimiento de nueva 'mayoría urbana' que emergió en la última década no solo en Chile sino también en el resto de los países de América Latina. En Chile, al igual que en otros países de América Latina, la distribución del ingreso se desplaza hacia la izquierda, lo que significa que gran parte de la población, aunque por encima de la línea de pobreza, permanece muy cerca de ella. Esto explica por qué, a pesar de la significativa reducción de la pobreza que experimentó el país en las últimas décadas (de casi el 40% a principios de los 90 a menos del 10% en 2017), el grupo de ingresos que creció más rápido fueron los vulnerables a la pobreza más que la clase media.

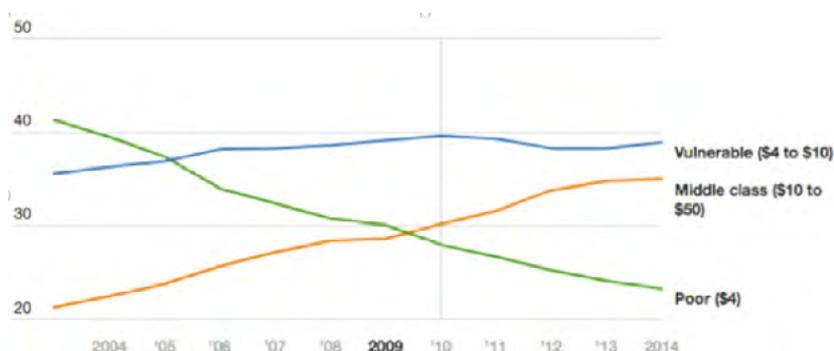
Este grupo social que no es ni pobre ni de clase media, se caracteriza por el alto riesgo de experimentar la pobreza en un futuro próximo (Ferreira et al., 2012). De hecho,

una proporción significativa de la población de América Latina (38 por ciento) si bien escapó de la pobreza, carece de seguridad económica. Este es el grupo de la población que gana entre 4 y 10 dólares per cápita por día (según las medidas del Banco Mundial), lo que los ubica por encima de la línea de pobreza absoluta pero aún enfrenta una alta vulnerabilidad a la pobreza (que va del 20 al 40% de probabilidad). Para el caso particular de Chile, siguiendo los cortes de ingreso del Banco Mundial, una proporción significativa de hogares cae en la categoría vulnerable a la pobreza (ver Figura 1 y 2).

La literatura económica ha definido a este nuevo grupo social como los 'luchadores' para resaltar su inseguridad económica (Birdsall et al., 2014), como 'casi pobres' para aquellos que están cerca de la línea de pobreza (Ravallion, 2009) y 'casi clase media' (Calvo-González et al., 2017) para aquellos cercanos al recorte de ingresos de la clase media.

La relevancia de este enfoque de vulnerabilidad a la pobreza es que plantea el problema de la falta de seguridad económica de quienes han escapado de la pobreza, lo que hace que no sea trivial el lugar donde las personas viven para reducir su vulnerabilidad. Este nuevo grupo social, en rápida expansión en Chile y el resto de América Latina, ha surgido en un contexto de débil sistema de protección social, así como de alto desequilibrio en la distribución de oportunidades dentro de las ciudades que hace la localización dentro de la ciudad sea un activo fundamental para aquellos que necesitan buscar estrategias para hacer frente a su propia vulnerabilidad.

Figura 1: Tendencias en pobreza, vulnerabilidad y clase media en América Latina y el Caribe 2004-14 (% población)



Fuente: LAC, Equity Lab

Figura 1: Tendencias en pobreza, vulnerabilidad y clase media en América Latina y el Caribe 2004-14 (% población)

	Pobreza (up to \$4)	Vulnerable (\$4 to \$10)	Clase media (\$10 to \$50)
País	9%	43%	49%
Región Metropolitana Santiago	6%	34%	60%
Area Metropolitana de Santiago	6%	33%	62%

Fuente: Elaborado propia en base a CASEN, 2015

2) Rápido deterioro social y urbano de la periferia altamente segregada urbanizada a través de la vivienda social

Desde mediados de la década de los 80s y por más de veinte años, Chile implementó una política habitacional basada en la asignación de subsidios habitacionales a los más vulnerables delegando la ubicación y desarrollo de las unidades a desarrolladores privados. Este mecanismo terminó generando desarrollos habitacionales masivos y socialmente homogéneos en las zonas periféricas de las ciudades. Estos desarrollos no fueron acompañados por la provisión de infraestructura y servicios para satisfacer las necesidades de la población que reside en estos desarrollos. A mediados de la década de 2000, debido a la alta concentración de problemas sociales, el deterioro urbano y el estancamiento económico en estas áreas, el gobierno comenzó a diseñar programas para eliminar la segregación de estas áreas y, en algunos casos, a demoler por completo los proyectos de vivienda construidos hace no más de 15 años. Lo mismo se observa en otros países de la región que han implementado el mismo modelo (Bonomo et al., 2016) (ver Imagen 1)

Imagen 1: Extrema segregación urbana y homogeneidad social en la periferia – rápido deterioro social y urbano (guetización)



Juliaca, Perú (www.estrategiainmobiliaria.com.pe)



Puente Alto, Chile © La Tercera 2012



MCMV, Buena Vista, Brasil ©Leo Iran 2009



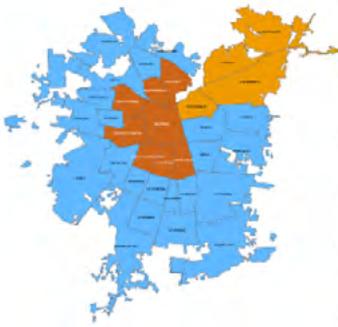
Ixtapaluca, Mexico © Oscar Ruiz 2007

3) Desigual distribución de oportunidades dentro de la ciudad

La gran mayoría de la población chilena vive en ciudades, y el Área Metropolitana de Santiago (AMS) concentra cerca del 40% de la población nacional. Quisiera ejemplificar con el caso de la ciudad de Santiago las marcadas diferencias en la distribución de oportunidades y recursos dentro de la ciudad, patrón que se repite en casi todas las áreas urbanas del país. La infraestructura urbana, los servicios públicos y privados (salud, educación, comercio), los servicios públicos, los lugares de trabajo, la incidencia del crimen entre otros atributos es radicalmente diferentes entre los distritos municipales (Brain y Prieto, 2019; Garreton, 2017). Esto se explica en gran medida por el mencionado proceso de segregación de los hogares más vulnerables de la periferia de la ciudad.

La Figura 3 ilustra hasta qué punto las oportunidades están distribuidas de manera desigual dentro de la ciudad. El mapa del AMS muestra tres áreas dentro de la ciudad. Al comparar los distintos indicadores de atributos urbanos las diferencias en las oportunidades y calidad de vida que ofrecen estas tres áreas resultan escandalosas. Así, por ejemplo, si comparamos el número de empresas dentro de cada área entre los años 2012-16, el área central compuesta por 8 municipios tenía 10,070 empresas, el área de altos ingresos, compuesta por 4 municipios, contaba con 17,572 empresas, y el resto del área metropolitana (22 municipios) tenía 7,008 empresas, vale decir, 4 municipios concentraban más de dos tercios de las empresas que se localizaban en 22 municipios. La misma tendencia se observa para cada uno de los indicadores que se observan en la Figura 3. Este desequilibrio en la distribución de oportunidades también explica por qué el 70 por ciento de los viajes diarios al trabajo en el área metropolitana de Santiago son atraídos por solo cuatro municipios (Bergoeing y Razmilic, 2017).

Figura 3: Atributos urbanos en el Área Metropolitana de Santiago (datos 2012 – 2016)



	Metro Area (22 municipios)	Área Central (8 municipios)	Área Altos Ingresos (4 municipios)
Actividad inmobiliaria (m2 contruidos) (2016)	125,723	273,213	575,613
Ingreso municipal per capita (US\$)	235	392	1,040
Exención al impuesto predial (%)	76.8	59.9	4.9
Paradas de buses y estaciones de metro (n°/10,000 hab)	79.0	118.3	77.1
Numero de firmas/empresas (n°)	7,008	10,070	17,527
Hospitales y centros de salud (n°/100,000 habs)	14	44	112
Banks, ATM, supermercados, farmacias (n°/1,000 hab)	7	18	26
Tasa pobreza (%)	9.4	8.8	2.2

Fuente: Brain and Prieto, 2019

4) Extrema flexibilidad de los instrumentos de planificación urbana y pobre regulación de los procesos de densificación

En los últimos 15 años las grandes ciudades chilenas se han enfrentado a un proceso de densificación acelerado, caracterizado por una hiper-densificación, bajo valor arquitectónico, alta carga sobre el entorno y rápida obsolescencia urbana.

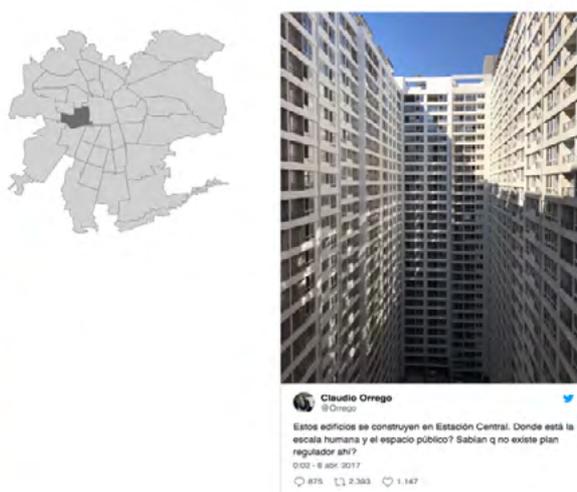
Los cambios urbanos en las ciudades son impulsados casi únicamente por inversionistas privados que tomando ventaja de los atributos de ciertas áreas y la exigua regulación—en algunos casos inexistente— han cambiado por completo el paisaje urbano de ciertas ciudades. El caso del área central de la ciudad de Santiago funciona prácticamente como un experimento natural para ilustrar los alcances de un enfoque excepcionalmente neoliberal de la reurbanización de la ciudad. Ahora bien, este proceso de producción privada de la ciudad, no necesariamente se convierte en gentrificación. Hoy, la opinión pública identifica estos edificios residenciales como guetos verticales. La Imagen 4 muestra el proceso de densificación en el municipio de Santiago donde más de 1000 edificios se han construido en los últimos 20 años. La imagen también muestra un edificio ubicado en el municipio de Estación Central, cuya imagen se hizo viral en las redes sociales, iniciando el debate sobre los guetos verticales producto de la exigua regulación y control del desarrollo urbano.

Imagen 4: Densificación desequilibrada de las áreas centrales de las ciudades chilenas

Municipalidad de Santiago (cada punto indica un edificio construido entre 2002 y 2012)



Municipalidad de Estación Central



5) Rápido cambio demográfico de la población

En los últimos 15 años la sociedad chilena ha experimentado cambios demográficos importantes que muestra características similares a la transición demográfica en las sociedades postindustriales.

Chile se encuentra ahora cerca de lo que se conoce como la segunda transición demográfica, que implica una fertilidad sub-reemplazo, multitud de arreglos de vida más allá del matrimonio, postergación de la paternidad y envejecimiento de la población (Lesthaeghe, 2014). Según el último censo de población de 2017, Chile está envejeciendo rápidamente. La proporción de población mayor de 65 años es mayor que la población menor de 15 años. La tasa de fecundidad está por debajo de la de reemplazo (1,3 hijos por mujer), lo que se relaciona con el hecho de que las mujeres tienen más educación y son más activas en el mercado laboral. Además, el tamaño de los hogares en los últimos 15 años (entre el censo 2002 - 2017) disminuyó de 3.6 a 3.1 miembros. Se ha observado un incremento en los diferentes tipos de arreglos de vivienda siendo el hogar unipersonal el tipo de hogar que se expandió más significativamente del 11,6 al 17,8 por ciento (INE, 2018).

- **Condiciones de contexto II: Política urbana y de suelo en Chile en democracia (1990 - presente)**

Podría decirse que, desde 1990 en adelante, cada década en la política habitacional ha tenido un sello particular. En los 90s el objetivo de la política fue producir vivienda bajo un esquema de subsidio, ahorro y crédito. La prioridad era la cantidad y velocidad. La prioridad en la reducción del déficit buscaba evitar el aumento sin control de las invasiones de suelo. La calidad de las viviendas estaba ausente del debate y la localización de éstas quedó a manos de los desarrolladores de vivienda. Al final de la década, el déficit de vivienda había sido controlado. Sin embargo, se amplía el límite urbano frecuentemente para dar cabida a suelo de bajo costo a la vivienda social, se observan alta morosidad en pago crédito hipotecario, fuerte segregación social y pobre calidad de la vivienda social en general.

Tomando los desafíos (y problemas de la década anterior), la década de 00s comienza priorizando mejoras en la calidad de las viviendas, estableciendo mejores estándares. La vivienda se entrega sin deuda (crédito) para los más vulnerables. Se avanza también hacia una idea de integración funcional de la vivienda, usando principalmente mecanismos de mercado. Se permite el uso del subsidio de vivienda para compra de vivienda usada y se crea un subsidio de localización, destinado a pagar más por mejor localización. De esta manera, la vivienda social sigue compitiendo por suelo con otras viviendas (o usos) destinadas para grupos más altos y sin espacio dentro de los planos reguladores comunales. Se anuncia la necesidad de crear una Ley de Integración Social, y se intenta instalar el mecanismo de cesión de un 5% de los proyectos residenciales para vivienda social el cual fue fuertemente rechazado y cuestionado. Al final de los 2000s, la segregación no disminuye, y el aumento del subsidio vía subsidio a la localización no logra mejorar la localización porque prácticamente todo el territorio nacional aplicaba para que se usara este subsidio.

Por último, la década de los 2010s, la política urbana y de vivienda estuvo marcada por hitos bastante dramáticos: fuerte terremoto y posterior reconstrucción, la acelerada y desregulada densificación sobre todo en las áreas metropolitanas de Chile, la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano que otorga, por primera vez mayor peso a la idea de

construcción de ciudad. Se entiende que la construcción de vivienda no puede ir separada de la construcción de ciudad. Se crean programas de vivienda mixta que buscan integración social (no solo funcional), y se implementa en forma bastante tímida un subsidio de arriendo, inédito en una política cuyo giro era la vivienda en propiedad. Al final de esta década se sienten con mayor fuerza los problemas sembrados en los 90s y 00s de segregación de la vivienda social, y la desigual distribución de oportunidades en la ciudad. Se acrecienta la necesidad de acceso a la vivienda que trae la nueva ola de inmigración, generando alto allegamiento, arriendos abusivos. La década termina también con un hito de cambio y avance en la política que se refleja en la formulación de una Ley de Integración Social que define las bases para una nueva forma de hacer la ciudad para la nueva década que comienza (La Figura 2 resume los principales hitos de la política urbana y de vivienda en cada década).

Figura 2: Línea de tiempo hitos de política urbana y de suelo en Chile en democracia (1990 – presente)

Inicio década de los 90s	Inicio década de los 2000s	Inicio década 2010s
<ul style="list-style-type: none"> • Producción masiva de vivienda por medio mecanismo B+A+C • Priorización cantidad y velocidad para evitar formación invasión ilegal de tierras. • Programa radicación/erradicación campamentos (PQMB) • Localización vivienda delegada al mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda con esquema financiamiento sin deuda B+A+C • Elevan estándares mínimo vivienda y crean fondos para mejoramiento viviendas y barrios • Promoción integración funcional (vivienda usada + subsidio a la localización) • Propuesta de cesion 5% de suelo para integración social fuertemente rechazada 	<ul style="list-style-type: none"> • Hitos dramáticos: terremoto y reconstrucción; hyper densificación areas centrales (guetos verticales) desregulación • Política Nacional de Desarrollo Urbano y CNDU • Se crea programa Vivienda MIXTA y tímido avance en programas de ARRIENDO
Fin década de los 90s	Fin década de los 2000s	Fin década 2010s
<ul style="list-style-type: none"> • Déficit de vivienda controlado y bajo número asentamientos informales (< 1% población) • Graves problemas de segregación vivienda social, baja calidad de la vivienda • Morosidad pago crédito hipotecario vivienda • Ampliación significativa límite urbano para acoger nueva vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Segregación de la Vivienda social no disminuye • Problema de la morosidad controlado (deudas condonadas y vivienda sin deuda para los más vulnerables) • Subsidio vivienda social no logar competir en el mercado de suelo (debe ser vía planificación y regulación) • Programa recuperación barrios de vivienda social 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas derivados segregación 90s y 2000s se agravan (proceso guetización avanzado) • Fuerte ola inmigración tensiona acceso a vivienda (fuerte allegamiento, arriendo abusivo, aumento campamentos) • Nueva LEY de INTEGRACION SOCIAL (define bases para construir ciudad en la nueva década que comienza)

Fuente: Elaboración propia

Hay dos grandes ausentes de la política urbana y de suelo durante estos 30 años. Por una parte, la falta de una política de suelo que no solo pueda dar garantías de acceso al suelo a la vivienda, sino que pueda, por medio de herramientas normativas y principios reguladores del suelo, estimular activamente un desarrollo urbano sustentable (social, económico, y ambiental). Por otra parte, la falta de gobiernos metropolitanos fuertes con atribuciones que permitan planificar el desarrollo de las ciudades con cri-

terio de justicia, eficiencia y sustentabilidad. Recién ahora, en 2021, se elegirán por primera vez los gobernadores regionales, hasta ahora designados centralmente por el presidente de Chile. La elección de gobernadores es el primer paso de un proceso mucho más largo que requiere de traspaso de atribuciones y recursos a la regiones y gobiernos metropolitanos para que puedan ser activos gestores del futuro de las ciudades que gobiernan.

Condiciones de contexto III: Nueva Ley de Integración Social

El último elemento de contexto que quisiera relevar consiste en la formulación de la Ley de Integración Social la cual contiene diversos instrumentos para la gestión del suelo, puesto que de alguna manera muestra un cambio en la concepción sobre el rol que se espera del sector público respecto a la construcción de la ciudad. Poco a poco, se está superando el paradigma de estado facilitador (como lo positivo) versus intervencionista (negativo) en el cual el debate sobre construcción de ciudad estaba circunscrito.

La discusión del proyecto de Ley de Integración Social ha mostrado mayor apertura del sector público a recibir sugerencias y propuestas de la sociedad civil y otros órganos consultivos como es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, entre otros actores, que se reflejan en las modificaciones ingresadas al proyecto y eso es un plus pues gana en legitimidad de las medidas que se adoptan.

Entre los avances que conlleva Nueva Ley de Integración Social (aún en discusión en el parlamento) están:

1. Acceso a suelo de la vivienda a través de un mecanismo distinto a competir por suelo con otros usos mejores pagadores o residentes de más altos ingresos
2. Se otorga un rol activo a los gobiernos locales a través de instrumentos de planificación territorial en crear condiciones para la integración social

3. Se condicionan beneficios normativos a cumplimiento de exigencias por parte de los desarrolladores
4. Se crea la figura de asociaciones mixtas que permiten participación conjunta del sector público, privado y sociedad civil en el desarrollo de proyectos urbanos a nivel local.
5. Se amplía lo que se entiende como atributo de localización, además de permitir usos complementarios en los proyectos residenciales como salas cunas, jardines infantiles, entre otros.

- **Estallido social, pandemia y ciudad**

Las tres crisis que han afectado fuertemente al país: el estallido social, la pandemia por COVID-19 y la consecuente crisis económica, han dado visibilidad a los viejos problemas y desafíos de la ciudad que estaban naturalizados. Han hecho que la necesidad de un cambio en nuestras ciudades sea algo compartido por la gran mayoría de la población. La crisis social, económica y de salud han permitido haya más consciencia y más comprensión respecto al rol activo que juega la ciudad en la vida de las personas y la importancia de corregir las desigualdades. Hoy existe mayor consenso en que resolver esos problemas es urgente.

En particular, el periodo extenso en cuarentena producto de la pandemia por COVID-19, ha hecho que todos los residentes urbanos, sin importar su condición social o económica, experimenten personalmente la diferencia que hace en la calidad de vida ciudades integradas y compactas versus ciudades segregadas y dispersas; ciudades diseñadas para personas versus ciudades diseñadas para el automóvil; ciudades que acogen usos mixtos y diversidad social versus ciudades que separan usos y grupos sociales.

Por lo tanto, si bien las crisis han agudizado problemas existentes en nuestras ciudades, afectando mayormente a los más vulnerables de la población, aumentando el número de personas en campamentos, allegamiento, desalojo de arrendatarios mo-

rosos, problemas de traslado a los lugares de trabajo, hoy existe mayor conciencia por parte de la población de la necesidad de construir ciudades más justas y equilibradas, orgánicas y eficientes. Ese deseo compartido, otorgar un mayor margen de acción para generar cambios desde la política pública y para iniciar una conversación sobre las ciudades que queremos en la nueva constitución.

En definitiva, la crisis social, económica y de salud han permitido que exista acuerdo sobre la necesidad de que el Estado juegue un rol más activo en la construcción de las ciudades. Las condiciones para la integración social y territorial no se dan en forma espontánea, ni por medio de la sumatoria de decisiones individuales. Se requiere de decisiones de la autoridad y de herramientas de planificación que permitan que gobiernos regionales y locales que puedan guiar una construcción de la ciudad que sea equilibrada, sustentable medioambientalmente, justa y eficiente.

- **Ciudad y vivienda en el proceso constituyente**

Las condiciones de contexto mencionadas al inicio de esta presentación, así como las crisis social, económica y de salud, que han hecho emerger la necesidad de discutir, pensar y acordar el tipo de ciudad que queremos construir. La posibilidad de redactar una nueva constitución ha sido entendida como una oportunidad para integrar los desafíos de construcción de las ciudades chilenas en el futuro. Hay dos elementos que destacan respecto a los contenidos que se espera la constitución pueda integrar relativos a ciudad y vivienda.

- **Derecho a la Vivienda Adecuada:**

Si bien Chile no tiene consagrada en la constitución el derecho a la vivienda ha operado por muchas décadas 'como si' fuera un derecho, generando decenas de miles de soluciones habitacionales anualmente. Sin embargo, la idea de 'solución habitacional' en la que se sustenta la política de vivienda, carece de principios que permitan guiar la formulación e implementación de políticas en que la vivienda represente una oportunidad para el desarrollo personal y familiar en un entorno que ofrezca oportunidades—y no como ocurre hoy, una sumatoria de desventajas.

Hoy existe consenso en que la vivienda debe estar consagrada como un derecho en la constitución, y el desafío está en cómo lograr que los principios que sustentan ese derecho otorguen mayores garantías de justicia social, urbana y ambiental para quienes residen en ellas. La construcción de vivienda no puede ir separada de la construcción de ciudad. Cómo lograr compatibilizar ambas lo que está hoy en discusión.

La definición de vivienda adecuada de las Naciones Unidas seguramente será una guía fundamental. Otro elemento que me parece relevante para esta discusión es transitar desde una noción de 'vivienda económica a vivir económico' ('from affordable housing to affordable living') planteado por Mulliner (2013). Esta autora hace referencia a la idea de que una vivienda inserta en la ciudad, con buen acceso a servicios y comercio, oportunidades de empleo y diversidad social, si bien puede ser más costosa (arriendo/hipoteca), reduce costos de transporte, permite acceso a servicios y equipamiento de mejor calidad, entregando más oportunidades y mejor calidad de vida para quienes residen en ellas. Esto se vincula al desafío de integración social urbana que contribuyan a la construcción de una sociedad más cohesionada

- Estatuto de la CIUDAD

La ciudad como entidad urbana no aparece ni siquiera una sola vez mencionada en la actual constitución. Por lo tanto, el primer desafío es tan simple y fundamental como lograr que la ciudad como espacio esencial en el desarrollo de la vida humana, sea reconocida en la nueva constitución.

El segundo desafío es pensar los principios que sustenta la idea de ciudad, de los cuales se puedan derivar aspectos claves como i) **regulación y política de suelo** que reconozca la función social de la propiedad es fundamental. Tal como lo planteaba Alfonso Iracheta en otro webinar IBDU, si no hay política de suelo entonces, no hay posibilidad de pensar ni planificar la ciudad.; ii) fortalecer la **gobernanza** de las ciudades y gobiernos locales con más poderes, y más participación ciudadana la cual debe ir de mayores exigencia en la transparencia y accountability de la ciudadanía respecto a las funciones y acciones que ejercen los servidores públicos en sus localidades; iii) **financiamiento**

que otorgue mayor libertad en generación de ingresos para las ciudades (retención impuestos, generación de recursos propios vía proyectos de inversión, contraer deuda); iv) **sustentabilidad** de nuestras ciudades que respeten el medio ambiente natural, y permitan desarrollo urbano, social y económico que sea ambientalmente sustentable en el tiempo.

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PPT\]](#)

Políticas urbanas, crisis socio política y movimiento constituyente en Chile

SEXTO WEBINARIO IBDU AMERICA LATINA

Isabel Brain

isabel.brain@ucl.ac.uk

23 noviembre 2020



Estructura de la presentación

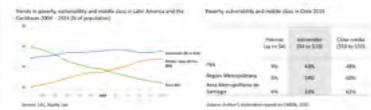
- 1. Contexto
 - Características de las ciudades chilenas (compartidas con latinoamericanos)
 - Políticas urbanas y de vivienda en Chile
- 2. Estado social, académico y ciudad
- 3. El estado de la ciudad en el proceso constituyente

I. Condiciones de contexto

- (1) Una nueva mayoría urbana: Los vulnerables a la pobreza
- (2) Ajedrez deterioro social y urbano de la periferia segregada
- (3) Desigual distribución de oportunidades dentro de las ciudades
- (4) Proceso de demoficación extremadamente flexible y gobernanza regulada
- (5) Cambio demográfico avanzado y fuerte ola inmigración
- (6) Reforma al transporte público

I. Condiciones de contexto

(1) Emergencia de un nuevo grupo social en Chile y América Latina: los vulnerables a la pobreza



"The Struggle"
La presentación en caso de problemas verla en: <http://bit.ly/30kqk0d> el 20/11/2020

La crisis de acceso a la vivienda en el marco del octubre chileno y la situación de pandemia.¹

Alejandra Rasse Figueroa²

El escenario previo

Por muchos años, en Chile se instaló la idea que el acceso a la vivienda ya no era un problema. Por una parte, la provisión de vivienda social -entregada en propiedad y bajo el sistema de voucher- alcanzó un alto grado de masividad, llegando a construir 1.064.202 unidades de vivienda entre 1990 y 2003 (Ducci, 2007). En el marco de un país con poco más de 15 millones de habitantes de acuerdo al censo de 2002, este volumen de unidades generó una disminución drástica del déficit habitacional durante muchos años, facilitando el acceso a la vivienda en los dos quintiles de menores ingresos en todas las ciudades chilenas. Por otra parte, durante los años noventa y la primera década del 2000, se impulsaron subsidios que incentivaron el repoblamiento del centro y pericentro del Gran Santiago (Greene, Mora y Berríos, 2010), ampliando las alternativas de acceso a la vivienda de los hogares de estratos medios.

En este marco, el debate público y académico se desplazó desde el acceso hacia los estándares de calidad de las viviendas, y las condiciones de equipamiento, infraestructura y accesibilidad de los barrios. Sin embargo, múltiples factores estaban contribuyendo a la re-emergencia del problema del acceso (Rasse, 2019a):

1. En las últimas dos décadas, ha habido una fuerte y sostenida disminución de la producción de vivienda económica (orientada a los dos quintiles de menores ingresos), y especialmente de vivienda social (orientada al quintil más pobre).

Como ha ocurrido transversalmente en las ciudades latinoamericanas, desde fines de los años noventa, y con mayor fuerza a partir de 2000, la periferia de las ciudades chilenas

1. Ponencia presentada en VI webinar IBDU América Latina "Políticas urbanas, crisis sociopolítica y movimiento constituyente en Chile".

2. Centro de Desarrollo Urbano Sustentable CEDEUS-PUCCH; Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social COES; Núcleo Milenio Autoridad y Asimetrías de Poder NUMAAP.

ha sido colonizada por condominios cerrados orientados a hogares de ingresos altos y medio-altos (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). Esto ha traído consigo fuertes alzas del valor del suelo en los sectores de la periferia, lo que ha vuelto difícil conseguir suelo para el desarrollo de vivienda social en el marco de una política basada en el voucher. Los proyectos de vivienda social son cada vez más excepcionales (Fuster, 2019), en la medida en que son producto de la confluencia de diversos actores (gobiernos locales, fundaciones, privados) que aportan a la provisión del suelo, en tanto los instrumentos regulares ya no son capaces de garantizar el acceso al suelo y la vivienda por parte de los grupos de menores ingresos. Un indicador claro de esto es que sólo un 2,53% de la vivienda nueva producida en Santiago es accesible para el 40% más pobre de los hogares de la ciudad (Ciudad con Todos, 2019).

La situación no mejora si ponemos el foco en los instrumentos orientados al arrendamiento. El -recientemente creado- subsidio al arriendo ha tenido un alcance muy limitado, lo que se asocia en parte importante a la dificultad de sus usuarios de encontrar unidades para arrendar: el 70% de los beneficiarios de este subsidio no encontró oferta dentro de los precios exigidos por el programa (Díaz, 2015).

Todo lo anterior ha implicado un fuerte aumento en el déficit habitacional en las últimas dos décadas. De acuerdo a los datos de la encuesta de caracterización económica nacional CASEN, entre 2000 y 2017 los hogares allegados habían aumentado de 37.319 a 175.377 solo en la Región Metropolitana de Santiago (Observatorio Urbano MINVU, 2017). Asimismo, de acuerdo al Catastro de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, entre 2011 y 2018 los hogares en campamentos aumentaron de 27.378 a 47.050 en todo el país (MINVU, 2018).

2. El parque habitacional de vivienda social producido en la etapa masiva de la aplicación de la política de voucher, durante los años ochenta y noventa, tuvo muy baja calidad en su origen, y hoy presenta graves procesos de deterioro.

Como consecuencia del énfasis en el número de unidades construidas, de la posición del Estado como ente financiador más que como garante del proceso, y de un marco institucional de liberalización del suelo, los conjuntos desarrollados presentaron prontamente diversas problemáticas. Desde lo urbano, su localización periférica y segregada, constituyendo amplios sectores, muchas veces con decenas de miles

de viviendas del mismo tipo, que no contaban con los servicios, infraestructura y equipamientos urbanos básicos, tales como conexión a transporte público, escuelas, sala cuna (guardería), entre otros. Desde lo habitacional, las viviendas se caracterizaron por su escaso metraje (entre 31 y 44 metros cuadrados), y desde el inicio mostraron importantes problemas constructivos (filtraciones, grietas, problemas eléctricos, entre muchos otros). En conjunto, estas problemáticas actuaron en conjunto, de forma tal que al poco tiempo muchas de estas zonas presentaban un evidente deterioro urbano.

En este marco, desde inicios de la década del 2000 se han generado diversos programas para solucionar las problemáticas de estos barrios y viviendas. Por una parte, se generaron programas para mejorar algunos problemas específicos de las viviendas (techumbres, ventanas, etc). Por otra, se desarrollaron programas para mejorar los espacios publicos y/o comunitarios de estos barrios.

Si bien estos programas generaban mejoras, en muchos barrios su acción no lograba revertir las problemáticas de los habitantes, ya sea porque (i) las viviendas necesitaban mucho más que una intervención puntual, o (ii) las problemáticas del barrio excedían con creces la escala de barrio, proyectándose a zonas completas de la ciudad.

Frente a la criticidad de las problemáticas en estas zonas, en 2010 se comienza a desarrollar el programa "segunda oportunidad": si el 90% de los propietarios de un edificio de vivienda social estaba de acuerdo, el Estado compraba sus viviendas y demolía el edificio. Este programa tuvo una serie de consecuencias negativas en los territorios en que fue aplicado: hubo una destrucción de los vínculos comunitarios por las disputas en torno a la decisión de quedarse o irse; muchas personas no lograron conseguir una nueva vivienda con el monto recibido; y dado que la demolición fue por edificio y no por conjunto, algunos conjuntos tienen zonas demolidas y otras en pie, quedando sitios eriazos abandonados que han profundizado el deterioro de la calidad de vida en estos sectores.

Este programa ha sido sucedido en los últimos cinco años por el programa de regeneración urbano habitacional, que busca rediseñar y reconstruir viviendas y espacios publicos a partir de un plan maestro participativo. Este programa, sin embargo, está aun en etapa piloto, abordando apenas un puñado de conjuntos en todo el país, y presenta importantes dificultades: su marco temporal de aplicación

es de 7 años (registrando actualmente retrasos en todos los barrios), no cuenta con una línea propia de financiamiento, y no ha logrado generar una intervención urbana intersectorial que pueda lidiar con la multiplicidad de problemáticas que hoy en día acarrearán estos barrios.

Todo lo anterior es importante de tomar en consideración, en tanto los problemas de allegamiento y hacinamiento descritos anteriormente se dan, la mayor parte del tiempo, en este tipo de viviendas y barrios: en condiciones precarias de habitabilidad, y en barrios con altos niveles de deterioro urbano.

3. Desde la primera década del 2.000 comienzan a surgir movimientos que desplazan la demanda desde el acceso a la vivienda hacia el acceso a la localización.

Como ha sido tendencia en ciudades latinoamericanas de distinta escala, la periferia popular de las ciudades chilenas se ha visto colonizada por desarrollos de vivienda orientados a hogares de estrato medio y alto. Esto ha implicado un aumento en los precios de suelo en estos sectores, donde previamente se construía la mayor parte de las unidades de vivienda social. Producto de lo anterior, se ha generado una situación en que los hijos de quienes residen en vivienda social en esos sectores, cuando conforman un hogar autónomo, no encuentran oferta de vivienda que les permita mantenerse viviendo en la zona ni cerca de ella. Son este tipo de hogares quienes se constituyen como base de estos movimientos que reivindican no solo la vivienda, sino el mantener su residencia en donde nacieron.

Resulta interesante señalar que, junto a la demanda por ciudad, se reivindican tres pilares: la crítica a la centralidad del mercado en el proceso de producción de la vivienda, la relevancia del poblador y la autogestión en el proceso de producción de ciudad, y la comprensión de la vivienda como un elemento fundamental en la consecución de la "vida digna". En este sentido, se entiende la demanda por vivienda como parte de una crítica más amplia y de un proyecto social más profundo.

4. No sólo los hogares de bajos ingresos están teniendo problemas para acceder a la vivienda: los estratos medios también.

En términos generales, los subsidios con focalización social en Chile tienen por beneficiarios a los dos quintiles más pobres, quedando el resto de la población sin

apoyos en su acceso a la vivienda. Sin embargo, los grupos entre los deciles 5 al 8, si bien tienen mayores ingresos que los del 40% más pobre, en la práctica no son estructuralmente diferentes: estudios longitudinales muestran que son igualmente vulnerables a shocks de empleo y salud. Esto los pone en una condición especialmente compleja en términos de acceso a la vivienda: el ahorro para sí se vuelve complejo en el largo plazo, dado que cualquier shock implicará el uso de dichos recursos, y muchas veces no tienen la estabilidad que requiere el cumplimiento de la carga económica que impone un crédito hipotecario.

A esto se suma la sostenida alza en los precios de las viviendas: en la última década, estos han aumentado 113%, mientras los ingresos de los hogares sólo han crecido 25% (Fuentes et al., 2019). En 2018, el 75% de las viviendas adquiridas en Santiago tenía un precio accesible sólo para el 40% de mayores ingresos (Ciudad con todos, 2019). Asimismo, el tamaño de las unidades en oferta ha disminuido progresivamente, de forma tal que las viviendas nuevas no ajustan a las características de los hogares (Ciudad con todos, 2019), lo que puede conducir a problemáticas de habitabilidad.

En la práctica, todo lo anterior evidencia que existe un sector de la población que en la actualidad no cuenta con apoyos del Estado para acceder a la vivienda, y tiene serias dificultades para hacerlo de forma individual.

Todos estos elementos, que ya estaban en curso hace más de una década, se vuelven especialmente visibles en el debate público durante las movilizaciones iniciadas en octubre de 2019, y al mismo tiempo, se vuelven mucho más problemáticos durante la pandemia.

Las movilizaciones de octubre

Los temas de vivienda no aparecen de forma inmediata en las movilizaciones de octubre de 2019. Si bien la movilización tiene su origen en la escalada de un conflicto en torno al alza del costo del pasaje de metro, lo que se tensiona en un primer momento es más bien el costo de la vida, la desigualdad, y la desconexión de la clase política respecto de lo que esto significa en la vida cotidiana de los ciudadanos³.

3. Cuando se presentan las alzas en el pasaje del metro, las autoridades políticas a cargo destacan que a primera hora

Pero no necesariamente se conecta esa crítica al alza del pasaje a los problemas relacionados con la movilidad en la ciudad o a las desigualdades territoriales en general. Sin embargo, en las semanas siguientes estas temáticas cobran especial protagonismo.

Por una parte, surgen diversas tomas de terreno. Algunas de ellas tienen un carácter comunicacional: los pobladores toman terrenos de los que saben serán rápidamente desalojados, buscando la atención de los medios para visibilizar la problemática de acceso y generar una reflexión en torno a la disponibilidad de suelo para vivienda social (como es el caso de la toma de la Viña Cousiño por parte de comités de vivienda de Peñalolén, ver Rasse, 2019b). Otras, en cambio, corresponden a tomas efectivas, que se organizan en el marco de la pérdida de empleos tras el 18 de octubre y la efervescencia social, y que persisten en el largo plazo (por ejemplo, la toma dignidad, en que también participan comités de vivienda de Peñalolén) (Acuña et al., 2020 en CIPER académico).

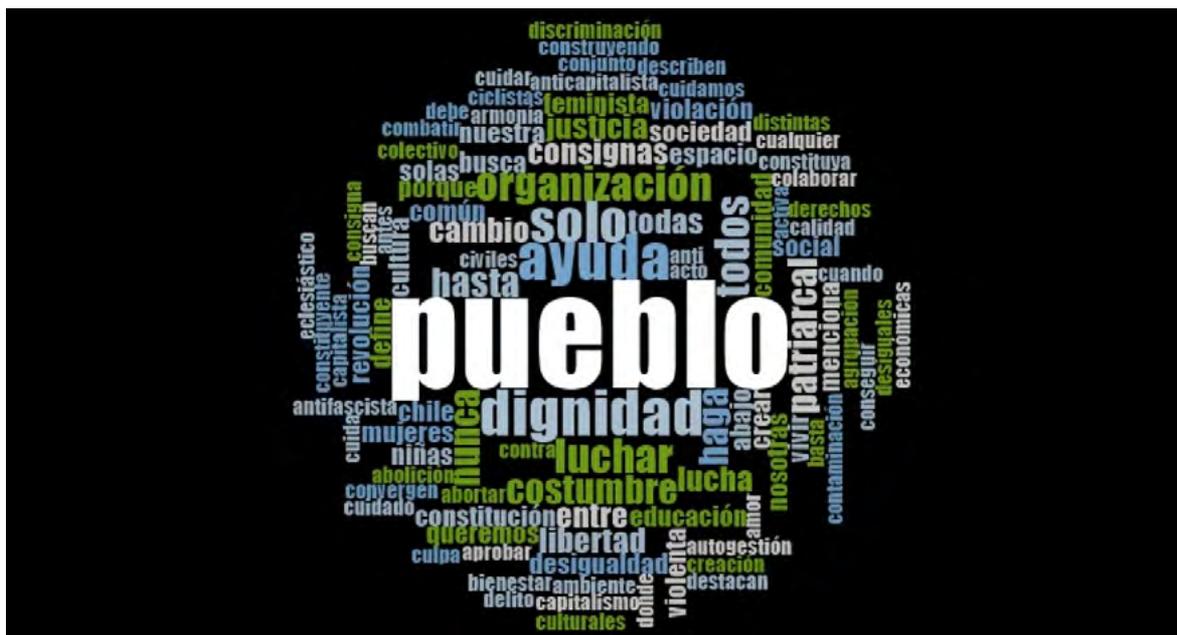
Por otra parte, cobran relevancia en la discusión pública los temas relativos a sobreendeudamiento de los hogares de estratos bajos y medios (Pérez, 2019), y se problematizan, tanto en el discurso como a través de intervenciones urbanas, las características de las viviendas a las que estos hogares pueden acceder, en especial, su pequeño tamaño (Equipo editorial Planeo y Colectivo Habitar Digno, 2020).

Asimismo, algunas organizaciones de pobladores mantienen una fuerte presencia en el marco de las manifestaciones públicas, y se hacen parte de la “mesa de unidad social”, que agrupa a diversas organizaciones y movimientos sociales, y que adquiere un rol de liderazgo en el marco de la revuelta. Tras los primeros días, la movilización social se alinea tras la idea de dignidad, y la forma en que la dignidad de las personas queda vulnerada en especial en: el acceso a las pensiones, las dificultades de acceso a la salud, las desigualdades en el acceso a educación, el endeudamiento, y los problemas de vivienda y desigualdades territoriales. Esta centralidad de la noción de

de la mañana el pasaje se mantendrá a bajo costo, instando a los usuarios a que madruguen para poder ahorrar. Asimismo, algunos días antes se había comunicado un alza en el índice de precios al consumidor, sin embargo, el Ministro correspondiente bromeaba señalando había bajado el precio de las flores, para quienes quisieran ser románticos y regalar flores. Este tipo de mensajes, que abundaron en los días previos a las movilizaciones de octubre, fueron interpretados por la ciudadanía como una desconexión de la clase política respecto del resto de los habitantes del país, y una falta de respeto respecto de sus condiciones de vida.

Esto genera, por una parte, un cambio en la forma que venían tomando las organizaciones territoriales en los últimos años (enfocadas directamente a barrio y vivienda, y con interlocutores institucionales definidos), y una fuerte expectativa de reconocimiento y descentralización del poder hacia lo local (vinculada a la crítica a la clase política).

Cuadro 2: Horizontes de lucha, organizaciones territoriales emergentes post 18-O de la ciudad de Talca, Chile.



Fuente: Resultados preliminares Mini Coes: Organizaciones emergentes post 18-O: Periferias urbanas y política vecinal. Investigadoras: Rasse, A., Luneke, A., Valenzuela, K. y Concha, C.

Por otra parte, hace que, desde distintas aristas temáticas (género, infancia, medioambiente, etc.), las condiciones del barrio, de la vivienda y del municipio, sean continuamente problematizadas, generando múltiples visiones críticas sobre las desigualdades urbanas sostenidas desde múltiples organizaciones territoriales emergentes.

La crisis sociosanitaria

En paralelo, desde abril de 2020 las condiciones habitacionales descritas más arriba han colaborado en profundizar la crisis sociosanitaria y las desigualdades urbanas. Lo

que ha sido más evidente es el rol de la vivienda como determinante social de la salud: la estrechez de las viviendas, sus malas condiciones de ventilación, y el hacinamiento en su interior, hacen muy difícil evitar que, existiendo un contagio, se contagien los demás habitantes de la vivienda⁵. Ese mismo hacinamiento ha hecho difícil poder pensar en una cuarentena efectiva, en tanto se vuelve difícil mantener a todos los miembros del hogar al interior de la vivienda por períodos prolongados de tiempo.

También han sido claras las desigualdades urbanas. No sólo las tasas de contagio han sido menores en las comunas que concentran los hogares de altos ingresos: las zonas de menores ingresos han tenido mayores tasas de contagio y también de mortalidad.

Por otra parte, también ha habido un aumento del allegamiento y de los hogares en campamentos, producto del desempleo en el marco de una economía con altos niveles de empleo precario y/o informal, y de una estructura social en que incluso algunos hogares del cuarto decil experimentan condiciones de vulnerabilidad. Los altos índices de desempleo en el marco de la crisis sanitaria han derivado para muchos hogares en la incapacidad del pago de arriendo, presionando hacia el allegamiento, el arribo a campamentos, e incluso, movimientos de regreso de migrantes internos hacia sus localidades rurales de origen.

Las organizaciones territoriales que emergieron con posterioridad al 18 de octubre han reenfocado parte de su acción en generar alternativas de apoyo entre vecinos, que van desde las tradicionales ollas comunes (cocinar para toda la comunidad con alimentos donados), hasta la instalación de huertas comunitarias, y redes solidarias de abastecimiento y compra conjunta (para lograr precios mayoristas). Estas iniciativas están traspasadas por las visiones políticas que originaron las organizaciones: la autoorganización, la colaboración horizontal (y la consecuente desconfianza y crítica respecto del Estado), y el horizonte de vida digna.

5. En uno de los momentos más críticos en lo sanitario y lo social, el Ministro de Salud de turno declaró públicamente que no conocía la magnitud de estas problemáticas de vivienda. Esto generó gran revuelo, ya que uno de los gatillantes de las manifestaciones de octubre de 2019 fue el desconocimiento e indiferencia de la clase política respecto de los costos y condiciones efectivas de vida de los ciudadanos.

del resto de la ciudadanía, esta vez asociándola directamente a las problemáticas de segregación residencial.

Asimismo, la búsqueda de una mayor participación ciudadana en el proceso constituyente se puede ver reflejada en la preferencia por una convención constitucional compuesta solo por miembros elegidos para esa labor, la cual se impuso con un 79% de los votos (Servicio de Registro Electoral). Sin embargo, las expectativas respecto a que esto implicaría un mayor acceso al proceso constituyente por parte de organizaciones ciudadanas e independientes se han visto frustradas, en tanto el diseño institucional del proceso ha vuelto muy compleja la inscripción de este tipo de candidaturas.

Tanto la segregación residencial de las posiciones políticas en torno al proceso constituyente, como el distanciamiento del sistema de representación respecto de las actuales formas de política vecinal, tendrán consecuencias en la capacidad de las instituciones de hacerse cargo de la actual situación de crisis. Los resultados de esto aún están por verse.

Referencias

Acuña, V., Juzam, L., Tironi, M. y Valdivieso, S. (2020) La pandemia en Toma Dignidad. Re-pensando la gestión de riesgo de desastres en asentamientos informales. En: CIPER académico, 24/07/2020. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2020/07/24/la-pandemia-en-toma-dignidad-re-pensando-la-gestion-del-riesgo-de-desastres-en-asentamientos-informales/>

Ciudad con Todos (2019)

Díaz, C. (2015) "Chao Suegra": El subsidio de arriendo y los efectos en la movilidad y localización residencial de sus beneficiados en el Sistema Urbano Metropolitano de Santiago (2014-2015). Tesis presentada para obtener el grado de Magister en Desarrollo Urbano, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ducci, M. (2007) La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En M. J. Castillo, & R. Hidalgo (Edits.), 1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile. Santiago de Chile: Ediciones UNAB.

Equipo editorial Planeo y Colectivo Habitar Digno (2020) Colectivo Habitar Digno: Poniendo a la vivienda y al rol de los arquitectos al centro del debate actual. En: Revista Planeo, 42.

Fuster, X. (2019) Las políticas de vivienda social en Chile en el contexto de un neoliberalismo híbrido. En: EURE 45(135), 5-26.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU (2018) Catastro Nacional de Campamentos. Disponible en: <https://www.minvu.cl/catastro-de-campamentos/>

Mora, R., Greene, M. y Berrios, E. (2010) Los instrumentos de repoblamiento del centro de Santiago: SRU y SIT entre 1999 y 2005. En: Cuaderno de Investigación Urbanística 64, 14-25.

Observatorio Urbano Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU (2017). Déficit habitacional cuantitativo 2017. Disponible en:

<https://www.observatoriourbano.cl/deficit-habitacional-cuantitativo/>

Perez-Roa, L. (2019) Consumo, endeudamiento y economía doméstica: una historia en tres tiempos para entender el estallido social. En: Araujo, K. (ed.) Hilos tensados: para leer el octubre chileno. Santiago, IDEA USACH.

Rasse, A. (2019a) La crisis de la vivienda: entre el derecho social y el producto inmobiliario. En: Araujo, K. (ed.) Hilos tensados: para leer el octubre chileno. Santiago, IDEA USACH.

Rasse, A. (2019b) Lo Hermida: botar el muro y abrir el imaginario. En: Araujo, K. (ed.) Hilos tensados: para leer el octubre chileno. Santiago, IDEA USACH.

Sabatini, F., Cáceres, G., y Cerda, J. (2001) Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. En: EURE, 27(82), 21-42.

Servicio de Registro Electoral SERVEL (2020) Resultados Plebiscito Nacional 2020. Disponible en: <https://pv.servelecciones.cl/>

[Clique aqui para acessar a Apresentação abaixo \[.PPT\]](#)



La crisis de acceso a la vivienda en el marco del octubre chileno y la actual pandemia.

Alejandra Rasse

Escuela de Trabajo Social UC

En Chile, por muchos años se instaló la idea que el acceso a la vivienda ya no era un problema. Masividad de la producción de vivienda social en los 90s. Programas de repoblamiento del centro de la ciudad.

Los esfuerzos se dirigieron, entonces, hacia el aumento de los estándares de calidad de las viviendas, y el mejoramiento de los barrios y viviendas sociales antiguas deterioradas. Del foco en vivienda se había pasado el foco en territorio.

Sin embargo, lentamente se había estado gestando nuevamente el problema del acceso.

A. En las últimas dos décadas ha habido una disminución de la producción de vivienda social, y un fuerte aumento del déficit habitacional.

Los sectores periféricos en donde antes se desarrollaba vivienda social exhiben hoy vivienda de mayor valor. Los proyectos de vivienda social son cada vez más "excepcionales".

Sólo un 2,53% de la vivienda nueva producida en Santiago es accesible para el 40% más pobre (Ciudad con todos, 2019).

El 70% de los beneficiarios del subsidio de arriendo no encontró oferta dentro de los precios exigidos por el programa (Díaz, 2015).

En consecuencia:

Entre 2000 y 2017 los hogares allegados habían aumentado de 37.319 a 175.377 solo en la Región Metropolitana de Santiago (Fuente: CASEN).

Los hogares arrendatarios del primer quintil gastan casi la mitad de sus ingresos en arriendo.

En 2011 y 2018 los hogares en campamentos aumentaron de 27.376 a 47.050 en todo el país (Fuente: MINVU).



■ CRÉDITOS / FICHA CATALOGRÁFICA / ISBN

@2021 Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

É permitida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, desde que divulgada a fonte.

INFORMAÇÕES E CONTATOS

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU

<https://ibdu.org.br/>

Conselho Diretivo

<https://ibdu.org.br/quem-somos>

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Lúcia Nemer e Martuse Fornaciari

www.nemerfornaciari.com

Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina: Lições para o Brasil I / Edésio Fernandes (Org.) - 1. ed. - São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2021

186p

ISBN 978-65-994530-0-7

1 Direito Urbanístico - Brasil 2 Política Urbana - América Latina

I Fernandes, Edésio



ISBN 978-65-994-5300-7



786599 453007

9