

JIMÉNEZ HUERTA | CRUZ SOLÍS | (coords)

Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas



Memorias del Seminario Internacional



Centro Universitario
de Ciencias Económico
Administrativas

Universidad
de Guadalajara



Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas

Memorias del Seminario Internacional



JIMÉNEZ HUERTA | CRUZ SOLÍS | (coords.)

Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas

Memorias del Seminario Internacional



EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Centro Universitario
de Ciencias Económico
Administrativas

Universidad
de Guadalajara



Marco Antonio Cortés Guardado
Rectoría General

Miguel Ángel Navarro Navarro
Vicerrectoría Ejecutiva

José Alfredo Peña Ramos
Secretaría General

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
**Rectoría del Centro Universitario
de Ciencias Económico Administrativas**

José Antonio Ibarra Cervantes
Corporativo de Empresas Universitarias

Javier Espinoza de los Monteros Cárdenas
Dirección de la Editorial Universitaria

Primera edición, 2012

Coordinadores

© Edith Rosario Jiménez Huerta y
Heriberto Cruz Solís

Textos

© Margarita Anaya Corona, María Soledad Arqueros Mejica, Angélica Patricia Camargo Sierra, Juan Pablo Corona Medina, Heriberto Cruz Solís, María Mercedes Di Virgilio, Adriana Fausto Brito, Tomás Alejandro Guevara, Edith Rosario Jiménez Huerta, Luz Alejandra Martínez Castillo, Rosa María Ortiz Aguirre, Rubén Alfonso Rodríguez Vera, Claudia Ubaldo Velázquez, Peter Matthew Ward

Subdirección

Edgardo Flavio López Martínez

Coordinación editorial

Sayri Karp Mitastein

Producción

Jorge Orendáin Caldera

Diseño de interiores, portada y formación

Lópx. Diseño y Comunicación Visual

Corrección

Esteban Muñoz Aguilar

Seminario Internacional "Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para colonias populares consolidadas (2011 : Zapopan, Jalisco)

Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas / Jiménez Huerta, Cruz Solís, coords. ; Margarita Anaya Corona... [et al.] -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco : Editorial Universitaria : Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2012.
324 p. : il. ; 23 cm.

En la portada: Memorias del Seminario Internacional
Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978 607 450 646 4

1. Asentamientos irregulares-América Latina-Congresos 2. Rehabilitación urbana-América Latina-Congresos 3. Sociología urbana-América Latina-Congresos 1. Jiménez Huerta, Edith Rosario, coord. II. Cruz Solís, Heriberto, coord. III. Anaya Corona, Margarita IV. t.

301.36 .S47 2011 CDD

HT170 .S47 2011 LC

D.R. © 2012, Universidad de Guadalajara



Editorial Universitaria

José Bonifacio Andrada 2679
Colonia Lomas de Guevara
44657 Guadalajara, Jalisco

01 800 834 54276

www.editorial.udg.mx

ISBN 978 607 450 646 4

Noviembre de 2012

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Índice

9 **Introducción**

EDITH ROSARIO JIMÉNEZ HUERTA

HERIBERTO CRUZ SOLÍS

15 **Primera parte. Guadalajara**

17 **La dinámica de crecimiento de Guadalajara**

HERIBERTO CRUZ SOLÍS

29 **El primer anillo suburbano y las colonias originalmente informales en el área metropolitana de Guadalajara**

ADRIANA FAUSTO BRITO

47 **Una visión del ámbito físico y social de las colonias populares consolidadas**

MARGARITA ANAYA CORONA

JUAN PABLO CORONA MEDINA

LUZ ALEJANDRA MARTÍNEZ CASTILLO

63 **Transformación de las viviendas y los hogares en colonias populares consolidadas**

EDITH ROSARIO JIMÉNEZ HUERTA

76 **Los asentamientos irregulares, un problema multifactorial**

RUBÉN ALFONSO RODRÍGUEZ VERA

- 85 **Segunda parte. Propiedad, movilidad residencial y entorno físico de los lotes y las viviendas**
- 87 **Cambios transgeneracionales del hábitat popular en América Latina. Propiedad y movilidad residencial**
El proceso de producción del hábitat popular en el área metropolitana de Buenos Aires: en busca de relaciones, encuentros y desencuentros
MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO
MARÍA SOLEDAD ARQUEROS MEJICA
TOMÁS ALEJANDRO GUEVARA
-
- 115 **Hacia la rehabilitación y mejoramiento habitacional, problemas y retos en barrios de origen informal consolidados en Bogotá**
ANGÉLICA PATRICIA CAMARGO SIERRA
-
- 118 **Entorno físico en el lote y en la colonia**
Regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires. Ejes analíticos
MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO
MARÍA SOLEDAD ARQUEROS MEJICA
TOMÁS ALEJANDRO GUEVARA
-
- 140 **Movilidad residencial en asentamientos de origen informal en Bogotá en relación con factores de localización y tenencia**
ANGÉLICA PATRICIA CAMARGO SIERRA
-
- 145 **Tercera parte. Políticas públicas**
- 147 **Hacia una nueva generación de política habitacional en colonias populares consolidadas en México. Regeneración urbana y rehabilitación del hábitat**
PETER MATTHEW WARD
-

- 159 Políticas sobre el ámbito físico y social de las colonias.
Relatoría
MARGARITA ANAYA CORONA
ROSA MARÍA ORTIZ AGUIRRE
-
- 167 Políticas sobre las cuestiones legales de las viviendas.
Relatoría
CLAUDIA UBALDO VELÁZQUEZ
EDITH ROSARIO JIMÉNEZ HUERTA
- 186 Financiamiento para el mantenimiento y adecuación de viviendas. Relatoría
ROSA MARÍA ORTIZ AGUIRRE
-
- 194 Políticas relacionadas con la instrumentación de los programas de política social. Relatoría
HERIBERTO CRUZ SOLÍS
JUAN PABLO CORONA MEDINA
-
- 202 Políticas públicas para colonias populares consolidadas: temas a discusión. Relatoría general
ADRIANA FAUSTO BRITO
-
- 229 **Cuarta parte. Guión del video y carteles**
- 231 Asentamientos de origen irregular consolidados en ciudades latinoamericanas
MARGARITA ANAYA CORONA
JUAN PABLO CORONA MEDINA
-
- 234 Carteles: nueve ciudades y siete países
EDITH ROSARIO JIMÉNEZ HUERTA
-



Introducción

EDITH ROSARIO JIMÉNEZ HUERTA
HERIBERTO CRUZ SOLÍS

En este libro recopilamos la información de los productos que se presentaron en el Seminario Internacional: “Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para colonias populares consolidadas”. El seminario se realizó en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) en Zapopan Jalisco, el 10 y 11 de noviembre de 2011, con la colaboración de los Centros Universitarios de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), y el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD).

En el seminario, se exploraron los problemas que enfrentan los asentamientos de origen irregular que se formaron hace más de veinte años en importantes ciudades de América Latina. Aunque fueron regularizados hace varias décadas, y se encuentran ahora integrados a la ciudad, en realidad, todavía tienen muchas carencias y enfrentan nuevos problemas. Planteamos que una tercera generación de políticas públicas es necesaria para dar respuesta a esta nueva situación de los pobres en la ciudad. Tradicionalmente, las políticas públicas y los estudios académicos se han dirigido —fundamentalmente— a los asentamientos irregulares, lo cual es entendible, ya que tienen necesidades más apremiantes. La formación de asentamientos de origen irregular ha sido una práctica común en casi todas las ciudades de los países en desarrollo, que se empezó a generalizar desde la segunda mitad del siglo pasado.

La población de escasos recursos no ha tenido otra opción que acceder al suelo, comprando tierras de manera informal y, en menor medida, inva-

diendo; pues la gran mayoría de la población pobre en las ciudades de los países en vías de desarrollo, incluyendo América Latina, ha sido sistemáticamente excluida del mercado formal y de los programas gubernamentales de suelo y vivienda. Ésta es una situación que no ha sido resuelta, pero sí ampliamente estudiada y documentada.

Sabemos que la proporción de tugurios en América Latina disminuyó de 39 a 32 % entre 2000 y 2010; pero, en números absolutos, se incrementó. Cada año, se sumaron 6 millones de personas a estos asentamientos. De esta manera, se explica que casi la mitad de la expansión urbana en las ciudades de los países en desarrollo se debió a la propagación de los asentamientos irregulares (UNHabitat, 2008: 42). En América Latina, la situación es un poco más favorable, comparada con otras regiones del mundo, pues entre 2000 y 2010, el porcentaje de las personas que vivían en asentamientos irregulares se redujo a 20 %. En Perú, una tercera parte de la población vive en pueblos jóvenes; en Argentina y Brasil, una cuarta parte; menos del 15 por ciento en México, Colombia y la República Dominicana, y en Chile, el porcentaje es todavía menor.

Sin embargo, la tendencia es que, en países en vías de desarrollo, y en especial en América Latina y el Caribe, el número de personas viviendo en asentamientos irregulares continuará incrementándose: medio millón anualmente (UNHabitat, 2008: 45). De ahí que el esfuerzo mundial se centre en generar mejores condiciones para los asentamientos irregulares de nueva creación.

No obstante poco se ha explorado la situación de estos asentamientos y sus habitantes, después de varias décadas de formados. Se ha asumido que sus problemas ya se resolvieron, pues ya se regularizaron, las viviendas están consolidadas y, en general, cuentan con servicios y calles pavimentadas. Los trabajos que presentamos en estas memorias muestran que esto no es así. Aquí se señala que, en los asentamientos de origen irregular consolidados sí hay problemas que requieren atención por parte del sector público y de los académicos. Es preciso intervenir con nuevas políticas públicas para resolver los problemas que tienen sus habitantes, y para evitar que surjan otros nuevos. Se requiere dirigir una intervención pública más activa a apoyar los procesos de mantenimiento, adecuación y remodelación de las viviendas y de los propios asentamientos. Es decir, aunque las necesidades de estos asentamientos no son tan evidentes, no por ello dejan de existir.

Los asentamientos de origen irregular consolidados no sólo tienen problemas, sino que también ofrecen oportunidades para la ciudad en su conjunto. Una de ellas, es que cuentan con una oferta diversificada de vivienda para la población de escasos recursos, y con ello tienen potencial para densificar las ciudades dispersas de baja densidad. Esta ventaja no es menor, considerando que la expansión urbana de baja densidad de la ciudad, es una tendencia global cada vez más predominante (World Bank, 2007: 1 capítulo 4); y que ésta tiene externalidades medioambientales, económicas y sociales negativas, al fragmentar el espacio social y físico (UNHabitat, 2008: 1x).

En el seminario se presentaron los hallazgos de la investigación que se lleva a cabo en Guadalajara y otras diez ciudades de nueve países de América Latina, incluyendo dos más de México: Monterrey y Ciudad de México. Desde 2006, varios grupos de investigadores independientes, pero coordinados, trabajamos en la Red de Vivienda de América Latina (LAHN, por sus siglas en inglés). Con la misma metodología, estamos analizando el problema de los asentamientos de origen irregular consolidados. El coordinador general de la Red es el Dr. Peter M. Ward, y la coordinadora del proyecto de investigación ante CONACYT en Guadalajara es la Dra. Edith Rosario Jiménez Huerta. El equipo de Guadalajara —anfitrión del seminario— lo forman los integrantes del Cuerpo Académico Consolidado, *MultiDes*, 485 Estudios Urbanos y Territoriales: el Dr. Heriberto Cruz Solís, la Dra. Adriana Fausto Brito, el Dr. Jesús Rábago Anaya, la Mtra. Margarita Anaya Corona y el Mtro. Juan Pablo Corona Medina. Con el proyecto, han colaborado estudiantes, prestadores de servicio y personas haciendo prácticas profesionales. Los geógrafos José Antonio Ávila Rojo y Vicente Meza, y la Lic. Martha Eugenia Castañeda Rivera han participado de manera constante y cotidiana en el proyecto.

En este libro se presentan los hallazgos del equipo de Guadalajara y los resultados de otras ocho ciudades: Monterrey, Ciudad de México, Bogotá, Lima, Guatemala, Buenos Aires, Recife y Santo Domingo. El estudio se hizo considerando cuatro niveles: el de la ciudad, el del primer anillo de expansión de la ciudad —donde se encuentran los asentamientos de origen irregular consolidados—, el de las colonias estudiadas, y el de las viviendas y hogares.

El seminario se organizó en dos partes: el jueves 10 de noviembre, el evento estuvo dirigido a la comunidad académica. El día inició con un video

que explica en qué consiste el proyecto de investigación y que menciona a los países participantes. Posteriormente, presentaron los principales hallazgos del proyecto en América Latina. Después, se expusieron los avances de investigación del trabajo que realizó el equipo LAHN, sede Guadalajara, sobre la ciudad, el anillo, el asentamiento, las viviendas y los hogares. Estas presentaciones fueron comentadas por especialistas en el campo de la sociología, de las políticas públicas y de la legislación. Se exhibieron los nueve carteles de las ciudades mencionadas anteriormente y se concluyó el seminario con dos mesas. En la mesa 1, se discutió el tema: “Cambios transgeneracionales del hábitat popular en América Latina. Propiedad y Movilidad Residencial”. En la mesa 2, el tema de discusión fue “el Entorno físico en el lote y en la colonia”. La discusión se dio entre los investigadores invitados de la Universidad de Austin, en Texas, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Piloto de Colombia.

El viernes 11 de noviembre, el evento se dirigió especialmente a funcionarios públicos de nivel federal, estatal y municipal con el fin de plantearles nuestros hallazgos y las sugerencias que tenemos sobre políticas públicas. En esta sesión hubo cuatro mesas de discusión. En la mesa 1, el tema fue: “Políticas sobre el ámbito físico y social de las colonias”. En la mesa 2, se discutió sobre las “Políticas sobre las cuestiones legales de las viviendas”. En la mesa 3, se abordó el tema de las “Políticas sobre el financiamiento para el mantenimiento y la mejor adecuación de las viviendas”. El tema de la mesa 4, giró en torno a las “Políticas relacionadas con la instrumentación de los programas de política social”. De estas actividades se hicieron relatorías, que son las que se incluyen en estas memorias. Este documento incluye las presentaciones, las mesas de trabajo y los textos del video y los carteles.

La publicación de este libro fue posible gracias al apoyo recibido por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, sede del Seminario Internacional, así como por el CONACYT, que financió parte del evento y el proyecto de investigación de Ciencia Básica, clave 55404. Silvia Delgado brindó un valioso apoyo en la organización de los textos. La traducción de los carteles de Guatemala, la ciudad de México, Monterrey y la exposición del Dr. Peter Ward, estuvo a cargo del Mtro. Nicholas Barrett. La transformación de los carteles en texto la coordinó la Dra. Edith Rosario Jiménez Huerta con la colaboración de

Angélica Castillo. La publicación se logró gracias al apoyo de la Unidad de Producción Editorial, coordinada por el Mtro. Ramón Willman Zamora, y del impulso a la investigación y difusión de resultados que ha hecho el CUCEA a través de la Coordinación de Investigación, dirigida por la Dra. María Luisa García Bátiz

Zapopan, Jalisco, diciembre de 2011



PRIMERA PARTE

Guadalajara





La dinámica de crecimiento de Guadalajara

HERIBERTO CRUZ SOLÍS

La ciudad de Guadalajara ha experimentado un marcado crecimiento expansivo desde la segunda mitad del siglo xx. De acuerdo con los datos censales, los seis municipios que conforman actualmente la metrópoli¹ han incrementado su población urbana desde 1960, con la excepción de Guadalajara, donde disminuyó a partir de 1990.

El ritmo de crecimiento demográfico y la expansión territorial del área metropolitana de Guadalajara (AMG) distan mucho de ser homogéneos. En su interior, la metrópoli presenta un proceso de diferenciación muy acentuado que, para su mejor entendimiento, obliga a descomponerlo temporal y espacialmente.

Durante la década de los años sesenta, el proceso de expansión de Guadalajara se caracterizó por la anexión física y funcional de la ciudad con las poblaciones vecinas de los municipios de Zapopan y Tlaquepaque. Durante esa década, el paisaje urbano de Guadalajara empezó a llenarse de

¹ Según el Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco (IITEJ), los municipios metropolitanos serían en la actualidad siete, incluyendo Juanacatlán. En el estudio “Delimitación de las zonas Metropolitanas de México”, elaborado en 2004 por SEDESOL, CONAPO y el INEGI, los municipios que conformarían la ZMG serían ocho, incluyendo, además de los ya mencionados, a Ixtlahuacán de los Membrillos; sin embargo, debido a su escaso peso poblacional y a que la tasa de crecimiento anual constante ha disminuido en el período 2000-2005 respecto a 1990-2000 en dichos municipios, en varios estudios no se consideran parte del AMG que quedaría formada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga.

grandes empresas que diversificaron la producción industrial tapatía. La ciudad creció más, pues se solicitaron por encima de cien nuevas promociones de fraccionamientos para uso habitacional, debido al fuerte incremento en la demanda de vivienda.

En 1967, cuando el crecimiento de la ciudad alcanzó las cabeceras municipales de Tlaquepaque y Zapopan, y apenas tocaba a Tonalá, se creó la Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Atemajac, en el seno de la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado (JGPUEJ): organismo mixto y descentralizado que tenía como finalidad coordinar acciones de la ciudad en sus procesos de industrialización y urbanización.

De acuerdo con Camberos (1993: 83), “El esquema urbano de Guadalajara, claramente postindustrial, estaba ya fuertemente marcado por la tendencia a la sectorización de la utilización del suelo, confinada por las distintas arterias viales y ejes de comunicación, y el mosaico social se contrastaba gradualmente: la clase alta vivía preferentemente al poniente; la media alta, al norponiente y poniente; la clase media básicamente en el centro, norte y sur-poniente; las clases populares, por lo general, al norponiente, norte, oriente y sur. A pesar de que los conflictos urbanos adquirirían proporciones preocupantes, se tenía la idea de que la ciudad podía expandirse indiscriminadamente”.

Como se observa en la figura 1, en 1970 la ciudad estaba conurbada con las cabeceras de los municipios de Zapopan y Tlaquepaque; censó una población de 1'455,824 habitantes en una superficie de 12,598 hectáreas aproximadamente. Había 175 fraccionamientos autorizados, y la mancha urbana dejaba en su interior, debido a la actividad especuladora de los fraccionadores, el 22% de su superficie sin construir. Existía así una continuidad en los mecanismos de urbanización tapatía que favorecían las acciones especulativas en lugar de las productivas (Vázquez, 1989: 80).

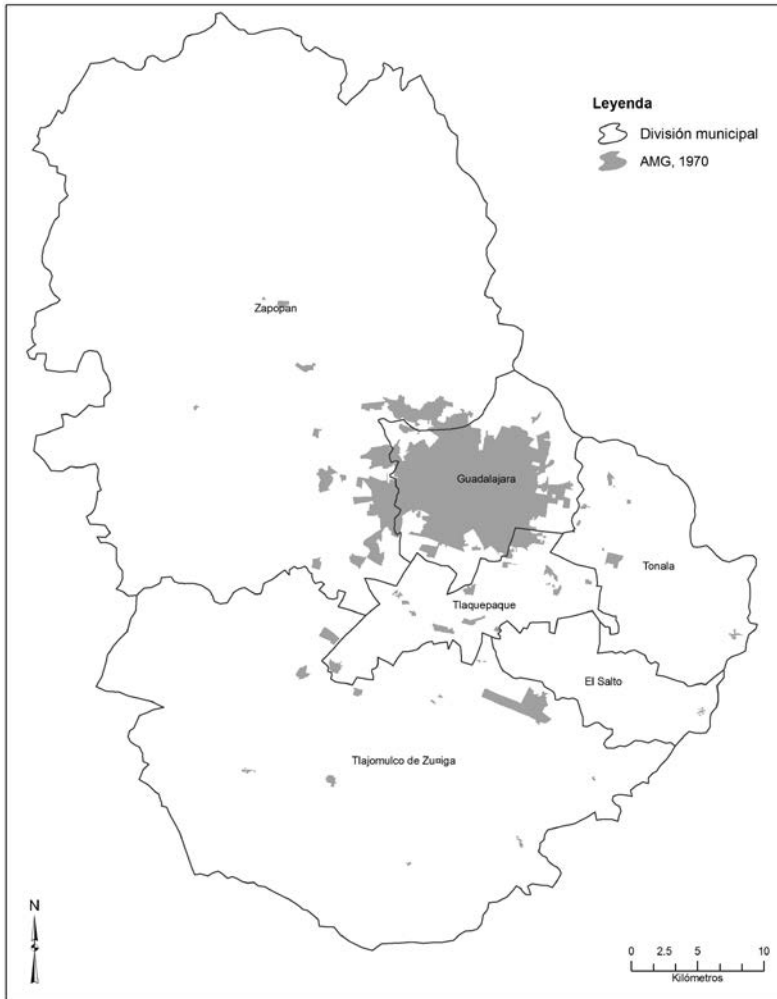


Figura 1. Área metropolitana de Guadalajara en 1970.

Fuente: Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara.

Durante la década de los años setenta, el AMG se convirtió en una metrópoli doblemente millonaria y acrecienta su función regional. La estructura urbana se transformaba cualitativamente al desplazarse algunas actividades centrales hacia los recientes asentamientos del poniente, proceso que consolidaba la conurbación de Guadalajara con los municipios de Tlaquepaque y Zapopan.

Al mismo tiempo, se producían importantes transformaciones en el plano de la economía. A ello se sumaba, por un lado, el fortalecimiento de una política nacional vinculada al concepto de estado benefactor, que opacó los esquemas de “colaboración” y de “plusvalía” en el financiamiento del desarrollo urbano y, por otro lado, el surgimiento de los asentamientos irregulares, propiciado por la estrechez salarial, la falta de alternativas inmobiliarias accesibles a los estratos populares y por la propia legislación agraria (Wario, 1993: 199).

Ante la creciente inmigración rural, se empezó a propiciar el fenómeno del asentamiento irregular. Los fraccionamientos de origen irregular se localizaron en la periferia de la ciudad sobre terrenos, generalmente ejidales o comunales, invadiendo, en algunos casos, los municipios conurbados. Por este mecanismo, los especuladores y promotores clandestinos se aprovecharon para lucrar con terrenos, ofreciéndolos a precios relativamente bajos, a personas ajenas al ejido. De esta manera, se inicia la ocupación y venta de terrenos ejidales, que por su régimen jurídico no podían ser legalmente ocupados ni vendidos. Por esta situación, se desencadenaron problemas urbanos que, a diferencia de las otras metrópolis mexicanas —ciudad de México y Monterrey—, en Guadalajara se habían mantenido en un nivel discreto. Hay que recordar que, al inicio de la década, la ocupación de los ejidos por los inmigrantes en el área conurbada “apenas equivalía al 1 % del área urbanizada” (Vázquez, 1989, p. 122).

Wario considera que “la planeación propiamente dicha se inicia en Guadalajara en la década de los años setenta, con la transformación radical del contexto socioeconómico y urbano” (1993: 199). El municipio de Guadalajara creó, en 1971, la Comisión de Planeación Urbana para desarrollar las tareas de ordenamiento. Pero, ante la evidencia y el riesgo de los problemas que tenían expresión, no solamente en Jalisco, sino en todas las ciudades del país, el gobierno federal impulsó una serie de iniciativas que luego tuvieron su alcance estatal. En este contexto, se tomaron por vez primera medidas legislativas en materia urbano-regional a nivel nacional. De esta manera, en 1973 se promulgó la Ley General de Población y, un año después, se conformó el Consejo Nacional de Población, con el objeto de adecuar los programas socioeconómicos a las necesidades que planteaba la distribución de la población.

De la misma forma, en 1972, ante la escasez de viviendas para las personas de bajos ingresos económicos, el gobierno federal desarrolló programas destinados a la construcción de viviendas multifamiliares por medio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que originarían una nueva tipología de vivienda en la ciudad. Posteriormente, en 1974 se constituyó la Comisión de Planeación. De igual forma, el gobierno local instituyó, con el propósito de fomentar la vivienda popular, la Dirección de Pensiones —que contaba entre sus programas la edificación de viviendas—, el Patronato de la Habitación Popular y el Instituto de Bienestar Social (Vázquez, 1989).

Debido a que el problema aumentaba, para legalizar la tenencia de la tierra de estos asentamientos, a mediados de ese decenio, el gobierno federal creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Dicho organismo, “entre 1975 y 1980, legalizó 8.000 lotes en la periferia de la ciudad” (Vázquez, 1989: 122).

Por otro lado, ante la creciente concentración económica, demográfica y urbana en las principales ciudades del país, en 1976 se decretó la Ley de General de Asentamientos Humanos. Su objetivo fue establecer la convergencia de los niveles de gobierno en la planeación urbana, pues determinaba que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se realizaría a través de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, así como de los planes de ordenación de las zonas conurbadas. Sin embargo, la evidencia de que el proceso metropolitano demandaba instituciones de alcance territorial más amplio es que, en 1977, se promulgó la Ley de Asentamientos Humanos de Jalisco.

Durante esa década, se continuó la promoción intensiva de fraccionamientos, y si al principio de la década de los años setenta existían cerca de 175, al término de ésta ya se habían triplicado en número, destacando entre ellos Ciudad Loma Dorada en Tonalá, la primera y única promoción de grandes dimensiones en ese municipio que surge al intensificarse la construcción de vivienda social de tipo institucional.

Por ello, el paisaje urbano se contrastó cada vez más, y en contraparte a los cinturones de miseria, aparecieron los fraccionamientos de la alta burguesía, algunos emplazados mucho más allá del Valle de

Atemajac, en la serranía de la Primavera —en el municipio de Zapopan—, que empezaba a ser vulnerada por la urbanización (Camberos, 1993:185).

No obstante, Guadalajara siguió creciendo de forma desordenada, pese a los esfuerzos de delinearla con la vialidad, al construirse parte del Anillo Periférico, con el objeto de crear un eje circunvalatorio y, a la vez, unir los poblados suburbanos como San Juan de Ocotlán, Jocotlán, Santa Ana Tepetitlán, San Sebastianito, Santa María Tequexpan, López Cotilla, Toluquilla y otros que, finalmente, han sido absorbidos por la ciudad.

El incremento poblacional a finales de los años setenta y la gran demanda de vivienda aumentó la especulación del suelo. El enorme crecimiento de la ciudad fue visto como una oportunidad de los inversionistas locales para reorientar sus intereses hacia los bienes raíces, y como una alternativa idónea para protegerse de los consorcios nacionales que participaban en el comercio y la industria local; esta situación originó el surgimiento masivo de compañías inmobiliarias.

Ante esta dinámica, en 1980 el AMG censó 2'244,715 habitantes sobre una superficie de 21,500 hectáreas, de las cuales 2,000 ya eran de asentamientos espontáneos (Camberos, 1993: 186). En esa fecha, el gobierno municipal de la capital jalisciense presentó al Congreso del Estado el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Guadalajara, mismo que fue aprobado. Este plan se realizó dentro del contexto del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos con el objeto de distribuir equilibradamente los niveles de vida de la población, además de racionalizar el crecimiento demográfico para hacer más óptimos los beneficios sociales, los recursos naturales y humanos.

Por otra parte, La Comisión de Conurbación concluyó, en 1981, el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, que el Congreso Estatal aprobó al año siguiente. En este plan se establecieron las normas de ordenamiento de uso del suelo y sus propuestas fundamentales se orientaron a la definición de las reservas territoriales, a la zonificación del suelo y a la atención del centro histórico, con la participación de los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto.

Ante el creciente número de familias que han quedado al margen del mercado de la vivienda y el aumento considerable de las colonias irregulares, se implementaron cuatro líneas de acción: las Reservas Territoriales; los Fraccionamientos de Objetivo Social (FOS); la Promoción Pública de Vivienda Popular y el Programa de Solidaridad (Wario, 1993).

Al finalizar la década, “la estructura de la utilización del espacio urbano, ampliamente sectorial por el crecimiento yuxtapuesto y la propagación reiterada de usos del suelo, y la influencia de las zonas existentes con las áreas de nueva urbanización, daba visos de reagruparse plurinuclearmente ante las grandes distancias a recorrer dentro de la misma urbe” (Camberos, 1993: 189).

A partir de la década de los años ochenta se presentó el crecimiento poblacional en el municipio de Tonalá. Así, considerando el incremento de las urbanizaciones localizadas en los municipios de Zapopan y Tlaquepaque, se conformó la primera periferia metropolitana que, al finalizar esa década, ocupaba una superficie de poco más de 30,914 hectáreas, habitada por 2’870,417 personas que representaban el 42 % de la población del AMG.

Desde los años noventa, el AMG sigue el mismo patrón de transformación de las ciudades de Latinoamérica; la ciudad central tiende a decrecer al mismo tiempo que crece la periferia. Desde la década de los años setenta, Guadalajara experimentaba la tasa de crecimiento más baja de los seis municipios, pero la inflexión se acentúa en la década de los noventa, cuando por primera vez se observa un crecimiento demográfico negativo, perdiendo durante esos diez años casi 4,000 habitantes. Inicia entonces una etapa de metropolización avanzada, puesto que la ciudad central pierde población, al tiempo que los tres municipios de la primera periferia la ganan de manera constante.²

² Precedo (1996: 231 - 234), determina los modelos evolutivos temporales de las metrópolis. Considera como crecimiento expansivo o metropolización ascendente cuando crecen tanto el municipio central como el área suburbana. Mientras tanto, determina que la metropolización avanzada es una situación de maduración, donde el decrecimiento del centro de aglomeración y el crecimiento de la periferia se han convertido en una constante.

Al terminar la década de los noventa, el AMG llegó a albergar a casi tres y medio millones de habitantes (3'458,667 habitantes), concentrando el 54.7% de la población del estado de Jalisco, con lo cual se mantuvo como la segunda metrópoli más poblada del país, después de la Ciudad de México. Los municipios de la primera periferia llegaron a absorber el 52% de la población metropolitana, concentrando desde entonces la mayor parte del desdoblamiento urbano de Guadalajara, que ya ocupaba 35,528 hectáreas.

El incremento de la población urbana del municipio de Guadalajara se estancó por el agotamiento de suelo disponible debido a su expansión, que siguió un modelo esencialmente horizontal. Este hecho tuvo como consecuencia la expulsión de la población hacia los municipios de la periferia.

Desde 1970 hasta 2000, los grandes protagonistas del crecimiento urbano fueron los municipios de Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Este último, a pesar de ser el de menor población, registra desde 1970 el crecimiento más acelerado, con tasas que, hasta los últimos años, siempre rondaba el 4%, llegando a superar el 12% en la década de los años ochenta.

En 2010 el área metropolitana de Guadalajara rebasó los cuatro millones de habitantes, diferenciándose, primeramente, el municipio central; enseguida, los tres municipios de la primera periferia y los dos de la segunda —El Salto y Tlajomulco de Zúñiga—, llegando a ocupar una superficie aproximada de 48,933 hectáreas.

De esta forma, en la primera década del presente siglo, el municipio central del AMG aceleró el decrecimiento de su población urbana, perdiendo poco más de 151,000 habitantes. Su población se redujo a 1'495,189 habitantes. Al mismo tiempo, la primera periferia metropolitana incrementó su población en torno a los 518,211 habitantes, llegando a rebasar los dos millones de habitantes (2'330,589 habitantes). Durante esa década se conformó la segunda periferia metropolitana con los municipios de El Salto y Tlajomulco de Zúñiga. Éstos presentaron las tasas de crecimiento poblacional más altas del AMG (5.0% y 12.7%, respectivamente). De esta forma, la segunda periferia llegó a albergar en 2010, a 554,852 habitantes. La expansión territorial en estos municipios hace más pronunciada la extensión de la mancha urbana metropolitana hacia el sur (véase figura 2).

De esta forma, durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta se da, en el AMG, el proceso de metropolización ascendente con crecimiento expansivo que da lugar a fraccionamientos habitacionales, acompañado de una suburbanización.

Por otro lado, la primera periferia metropolitana (1985-2000) dio cabida a promociones inmobiliarias habitacionales para diferentes grupos sociales y unidades productivas de naturaleza muy distinta, donde se encuentran ubicados la mayor parte de los asentamientos de origen irregular, que alcanzaron una superficie aproximada a las 11,772 hectáreas (véase figura 3). No obstante que el área metropolitana de Guadalajara sigue experimentando una elevada expansión demográfica, identificada por un proceso de metropolización avanzada. Además, desde los años noventa presenta una continua desaceleración del crecimiento en la primera periferia, que es relevada por la segunda periferia metropolitana.

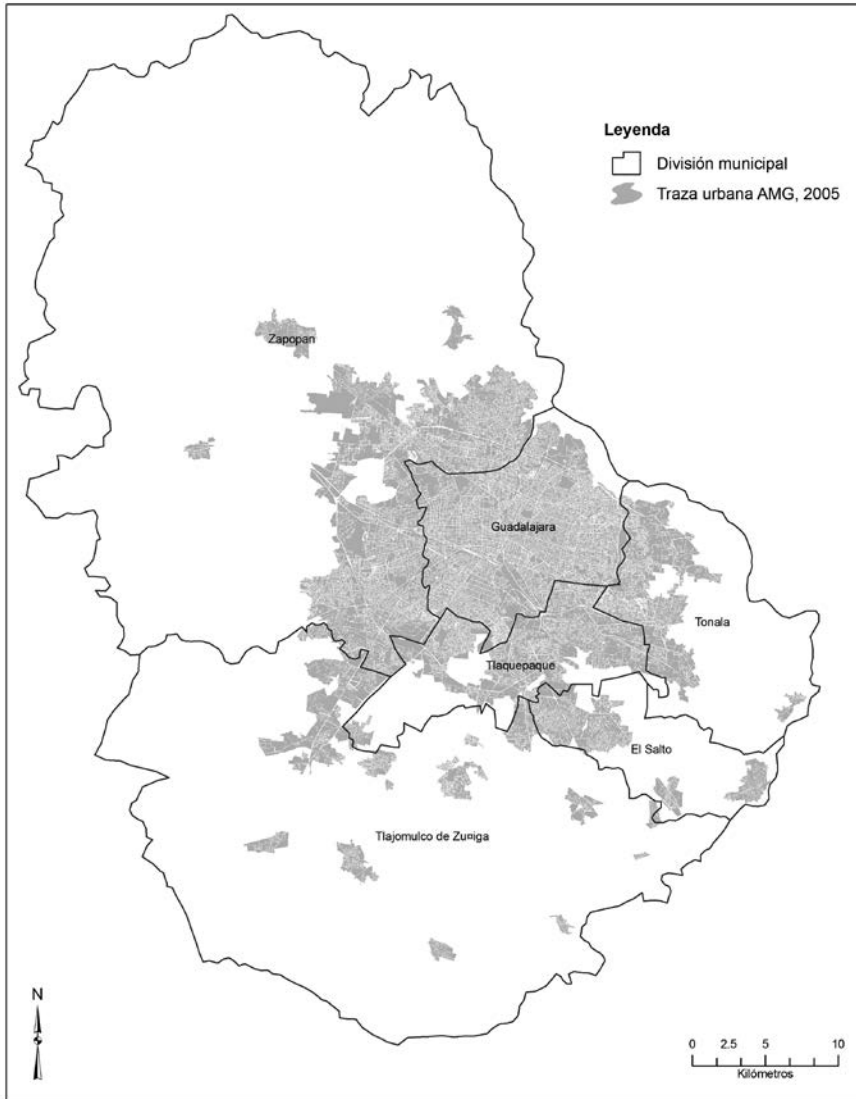


Figura 2. El área metropolitana de Guadalajara en 2010.
Fuente: Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara.

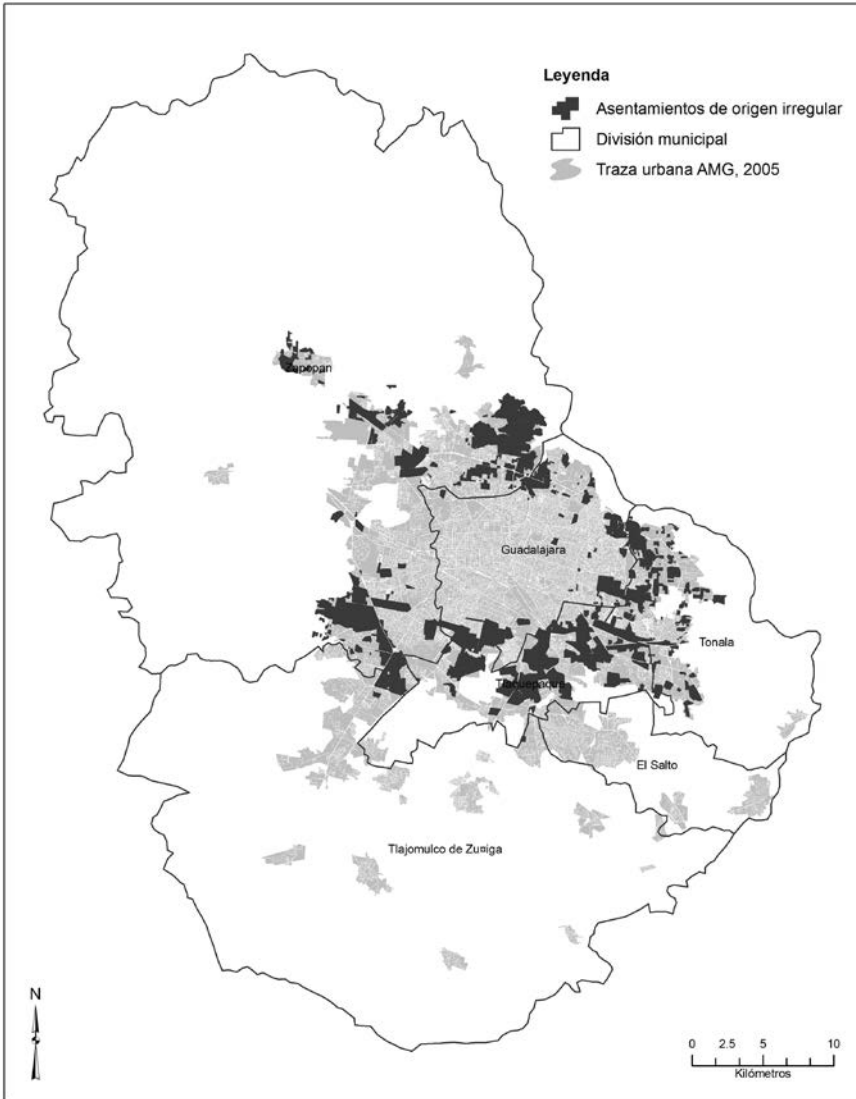


Figura 3. Asentamientos de origen irregular.

Fuente: Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara.

Finalmente, podemos mencionar que en la primera década de este siglo, Tlajomulco de Zúñiga se convirtió en el segundo municipio que

incorporó más población al AMG, después de Zapopan. Estos hechos permiten suponer que, paulatinamente, la segunda periferia metropolitana (Tlajomulco, El Salto) irá relevando la carga demográfica de los municipios de Tlaquepaque y Tonalá hasta llegar a convertirse en la principal oferente de suelo para el crecimiento de la urbe.

Bibliografía

- CAMBEROS GARIBI, J. (1993), “Influencia postindustrial en la conformación de los usos del suelo en la Zona Metropolitana de Guadalajara”, en *Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada*, pp. 175-193, México: Universidad de Guadalajara.
- PRECEDO, A. (1996), “Ciudad y desarrollo urbano”, en *Síntesis*, 287 pp., Madrid.
- VÁZQUEZ, D. (1988), “La transformación de la tierra, de rural a urbana, en la periferia de Guadalajara 1940-1980”, en *Cuadernos*, Revista de Ciencias Sociales 7, Nueva época, mayo-agosto de 1988, pp. 24-31, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- WARIO HERNÁNDEZ, E. (1993), “Guadalajara y su región: los desafíos de la política urbana”, en *Espacio urbano, cambio social y geografía aplicada*, pp. 213-243, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.



El primer anillo suburbano y las colonias originalmente informales en el área metropolitana de Guadalajara

ADRIANA FAUSTO BRITO

Introducción

El proyecto de investigación comparada sobre los antiguos asentamientos informales construidos hace más de 20-25 años en las ciudades latinoamericanas, supone que existen características y problemáticas similares en ciertas áreas de las ciudades, que corresponden a lo que se podría identificar como los primeros suburbios o urbanizaciones periféricas — generalmente habitacionales—. Dependiendo del proceso histórico de crecimiento de cada ciudad, la suburbanización inicia en diferentes períodos; En general, podría determinarse en los años sesenta para la mayoría de ciudades latinoamericanas, si bien en las grandes capitales (como México o Buenos Aires) podría haber iniciado desde los años treinta o cuarenta. Suponiendo que estos crecimientos periféricos fueran más o menos uniformes en todas direcciones, se perfila la imagen de un “anillo” o contorno de crecimiento que, conforme la ciudad sigue expandiéndose, ahora el

primer anillo de suburbios queda dentro de la mancha urbana, en una posición relativamente central.

La palabra *suburbio* no tiene un solo y preciso significado, visto que las áreas urbanas representativas de esa expansión y las formas de producción de esos espacios son muy diferentes de un período histórico a otro, e incluso las que surgen contemporáneamente. A grandes rasgos, en la actualidad, para América Latina, suburbio podría entenderse en dos sentidos:

Uno “tradicional” que evoca áreas populares donde se concentra la pobreza y la miseria, áreas marginadas construidas en las afueras de la ciudad. Desde la época colonial han existido este tipo de áreas (conocidas entonces como arrabales), aunque es en el siglo xx cuando la proliferación de asentamientos informales imprimen un rasgo tan característico que, en muchas ocasiones, al evocar los suburbios latinoamericanos, los textos se refieren a esas áreas urbanas de viviendas precarias y población marginada.

Otra acepción de suburbio, que ha cobrado mayor auge en la época contemporánea, hace referencia al urbanismo de baja densidad característico de ciudades estadounidenses en los años cincuenta —representativo del *sprawl*—, extensas áreas habitacionales construidas fuera de la ciudad y accesibles por medio del automóvil, donde se diseminan casas unifamiliares con jardín exterior que —al menos en la publicidad— cristalizarían la versión urbana del “sueño americano” de libertad y progreso individual.

El interés de nuestro estudio se orienta hacia la primera acepción de suburbio o las áreas marginales de pobreza en su versión moderna del siglo xx, los llamados asentamientos informales, ilegales, precarios, etc. que irrumpieron como fenómeno urbano en la segunda mitad de ese siglo. Como veremos aquí, aunque la metrópoli se sigue expandiendo con vivienda formal e informal, es importante para las políticas urbanas y de vivienda atender las transformaciones y el potencial de renovación que presentan los antiguos asentamientos informales, construidos hace más de 25 años. De hecho, al beneficiar con programas de regularización de la propiedad y de mejoramiento urbano, los asentamientos irregulares dejan de ser concebidos como tales por las autoridades, por lo que pasan a verse como colonias o fraccionamientos populares, tal vez barrios marginados. Entonces, para este trabajo, los identificaremos como colonias originalmente informales.

Estas colonias surgieron en Guadalajara y sus municipios conurbados, en gran parte con viviendas precarias, autoproducidas, sin atender las normas de planeación y edificación, con carencia de servicios, problemas en su tenencia, probablemente ubicados en áreas de riesgo. Aquellas que surgieron antes de 1985 y que ahora forman parte del *primer anillo suburbano* son nuestro universo de estudio; por ello, los datos que presentamos en esta fase del estudio proveen información de los cuatro municipios centrales metropolitanos en donde se ubica ese anillo: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.

Breve contexto de los asentamientos informales en el AMG

En el año 2000, se considera que el 58% de la población económicamente activa en México está en condiciones de pobreza, pues obtenía ingresos menores al equivalente de tres veces el salario mínimo establecido por ley (41.80 pesos diarios en el año 2000)¹. Esto conlleva a que, como en otras ciudades del país, unas dos terceras partes de la población del AMG no cuenta con suficientes recursos para acceder a una vivienda en el mercado formal², por lo que debe, necesariamente, autoproducirla bajo un largo proceso, que lleva entre 15 y 20 años, en los asentamientos irregulares o informales.

En otras palabras, puesto que no hay oferta de suelo a precios accesibles para toda la población, los mercados de suelo informales (suelo social, terrenos privados devaluados, áreas en riesgo) han sido una oportunidad para mitigar el déficit de vivienda, aún a costa de la deficiente calidad de construcción, los inadecuados o inexistentes servicios públicos o los riesgos urbanos.

Las cifras que dan cuenta de la informalidad en la urbanización varían según lo que se considere informal, cómo se mida y cómo se delimiten los asentamientos. Es necesario tener en cuenta lo anterior para comprender

¹ Esto corresponde a una condición de pobreza patrimonial, la que según parámetros de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2002), se refiere a aquellos hogares cuyo ingreso resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

² Donde tradicionalmente, el financiamiento para la adquisición de una vivienda se dirige a la población que cuenta con empleo estable y percibe el equivalente a 3 o más salarios mínimos.

el por qué no concuerdan exactamente los estudios y cuantificaciones elaborados por diferentes autores o instituciones; incluso un mismo estudio, cuando se actualiza o se obtiene nueva información, no disponible con anterioridad. Sin embargo, es de esperarse una cierta congruencia entre diferentes fuentes con respecto a la magnitud del fenómeno.

Así, por ejemplo, documentos oficiales de planeación señalaban que en 1978 el área irregular en Guadalajara era casi de 2,000 hectáreas (10% del área metropolitana), y para 1983 la superficie ejidal con asentamientos irregulares alcanzó cerca de las 3,000 hectáreas (poco más del 15% del total urbanizado). Para 1989, se menciona que estos asentamientos ocupan 6,400 hectáreas y alojan más de un millón de habitantes. Otro documento, elaborado aproximadamente en la década de los noventa, señala que, para 1995 se habían urbanizado 9,148 hectáreas de suelo ejidal en seis municipios metropolitanos, o bien 8,006 hectáreas tan sólo en los cuatro municipios centrales: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá (Consejo Metropolitano de Guadalajara, 1996).

Según nuestro estudio y contrario a la idea generalizada de que los suburbios latinoamericanos se conforman en su mayoría por asentamientos precarios e informales, para el caso del AMG tenemos que, menos de la mitad (aproximadamente un 30%) de la superficie urbanizada en los cuatro municipios mencionados, hasta el año 2000, fueron originalmente asentamientos informales, esto es, unas 11,750 hectáreas de las 38,548 con que contaba entonces el AMG (véase figura 1 y cuadro 1).

Como se muestra en el Cuadro 1, más de la mitad de la superficie ocupada irregularmente con asentamientos era de propiedad social (7,706 hectáreas o el 65% del total de 11,750); sin embargo, por el número de asentamientos, representan el 46% de un total de 432. Si bien el paradigma de la irregularidad lo constituye la ocupación de suelo ejidal y los problemas de propiedad que vienen asociados, resulta significativa la cantidad de colonias asentadas sobre suelo privado, que alcanzan el 23% (2,726 hectáreas) del total del área originalmente irregular o el 45% del total de los asentamientos irregulares. Entonces, podemos notar que, cuantitativamente, son equiparables los construidos sobre suelo social y privado (201 y 196, respectivamente), pero los asentamientos en suelo social ocupan tres veces más superficie, lo que significa que, en promedio, son de mayores dimensiones que los instalados en suelo privado.

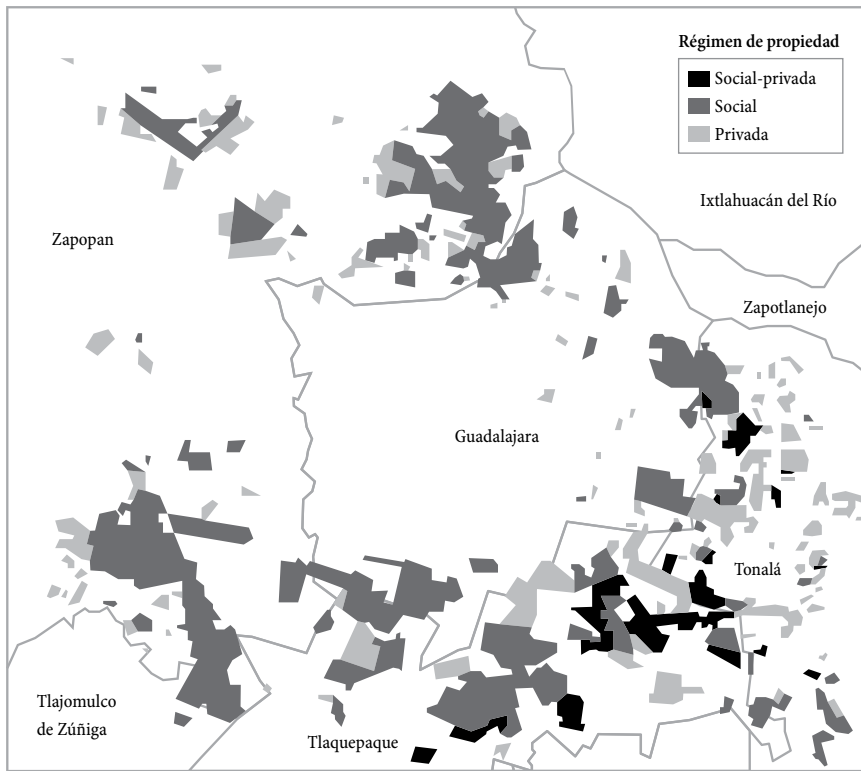


Figura 1. Asentamientos originalmente informales en el primer anillo metropolitano de Guadalajara, por régimen de propiedad, al año 2000.

Fuente: Elaboración del Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, Universidad de Guadalajara, a partir de la base de datos creada para este proyecto.

Cuadro 1. Asentamientos informales construidos en el AMG, al año 2000				
Régimen de propiedad	Asentamientos originalmente informales		Asentamientos regularizados	
	Has.	N°	Has.	N°
Social	7,705.79	201	4,950.97	124
Privada	2,725.95	196	268.35	26
Social / Privada	1,318.72	35	279.52	14
Total	11,750.461	432	5,498.84	164

Fuente: Composición a partir de la base de datos creada para este proyecto, con información principalmente de Fausto (1999), Jiménez, Cruz y Rábago (2004).

Ahora bien, un 82% de esa superficie de crecimiento irregular surgió antes de 1993, pues en 1972 ya existían 34 asentamientos irregulares que se extendían sobre unas 907 hectáreas. Durante el período de 1973-1985, se ocupan otras 4,953 hectáreas con 143 asentamientos informales, y de 1986 a 1993 se agregan otras 4,746 hectáreas en 155 colonias.

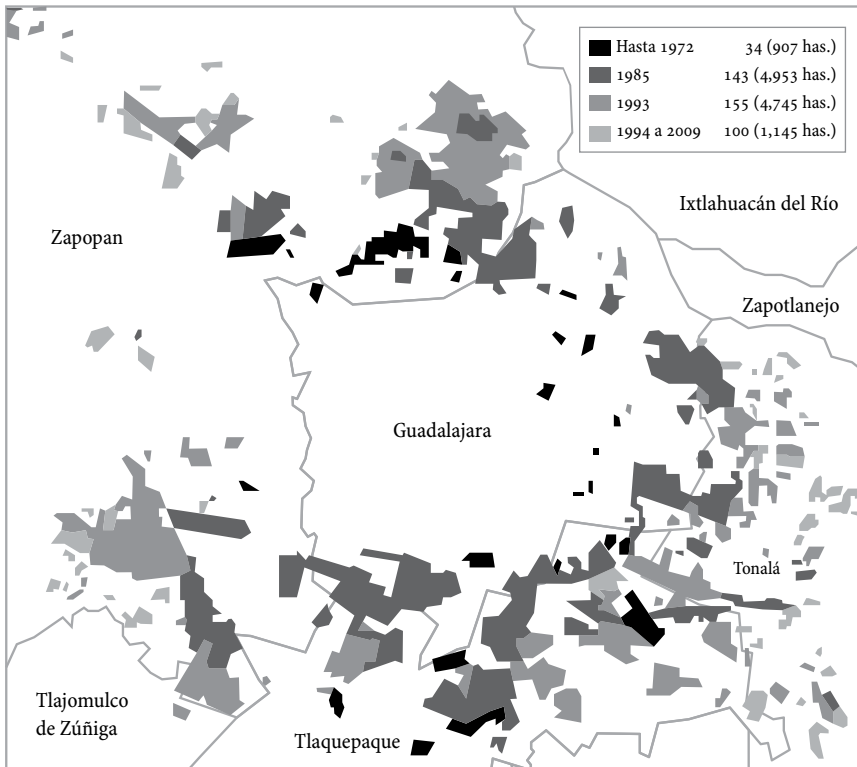


Figura 2. Asentamientos originalmente informales al año 2009 en el AMG.

Fuente: Elaboración del Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, Universidad de Guadalajara, a partir de la base de datos creada para este proyecto.

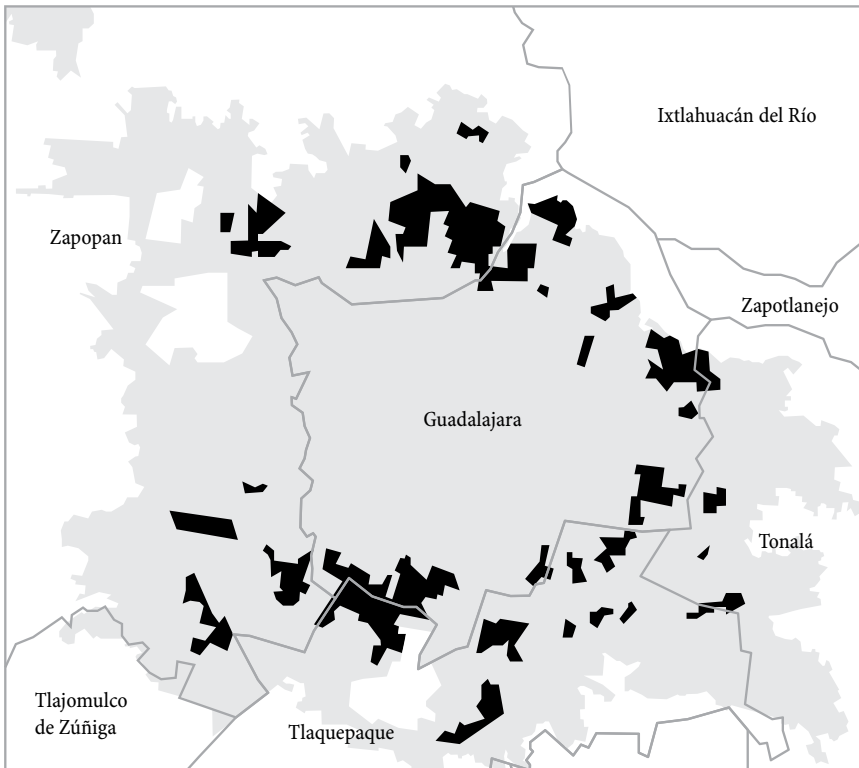


Figura 3. Anillo de colonias populares consolidadas (CPC) surgidas antes de 1985 en el AMG.

Fuente: Elaboración del Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, Universidad de Guadalajara, a partir de la base de datos creada para este proyecto.

El anillo de colonias populares consolidadas

El interés de nuestro estudio se centra en los asentamientos informales surgidos antes de 1985, y que forman parte de los primeros suburbios de la época moderna; se trata de un “anillo” de colonias populares consolidadas (CPC) con 177 asentamientos, que en la actualidad cubren 5,860 hectáreas; de éstas, poco más de la mitad o 3,301 hectáreas han sido ya regularizadas en su tenencia y servicios urbanos, por lo que ahora se presentan como colonias populares. Estas colonias albergaban, en el año 2000, a unos 655,430

habitantes, o el 19% de la población existente en los cuatro municipios metropolitanos mencionados, es decir, casi una de cada cinco personas habita en colonias que se originaron como irregulares hace más de 25 años.

Aunque la metrópoli se sigue expandiendo con vivienda formal e informal en los suburbios, es importante para las políticas urbanas y de vivienda atender las transformaciones y el potencial de renovación que presentan los antiguos asentamientos informales, construidos hace más de 25 años.

En estas colonias populares, la mayoría de las 129,276 viviendas tienen materiales permanentes, disponen de los servicios básicos, son propiedad de sus moradores, tienen un número razonable de dormitorios y se localizan en áreas internas de la metrópoli que cuentan con buena accesibilidad, en un radio de unos 8 kilómetros al centro metropolitano —si se piensa que muchas de las nuevas áreas de vivienda social se ubican aproximadamente a unos 30 kilómetros de radio—.

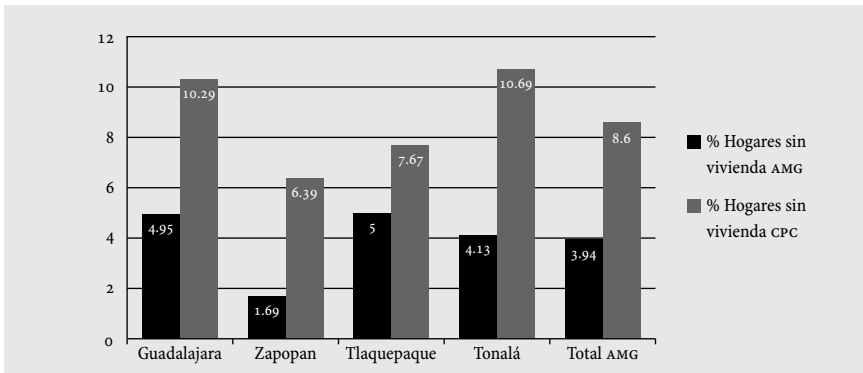
Cuadro 2. Indicadores de vivienda en el anillo de CPC y en el AMG		
Indicador	CPC	AMG
% Viviendas con piso de cemento, mosaico, madera y otro recubrimiento	95.4	95.8
% Viviendas con un dormitorio	21.6	20.3
% Viviendas con 2 a 4 dormitorios	75.0	76.7
% Viviendas particulares rentadas	21.5	25.4
% Viviendas con agua entubada dentro de la vivienda	92.4	89.9
% Viviendas que disponen de agua entubada, drenaje y energía eléctrica	95.3	92.2
% Viviendas con todos los bienes	6.0	12.7
Promedio de ocupantes en viviendas	5.07	4.63

Fuente: Composición con base en datos del censo de población y vivienda 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Sin embargo, las cifras de densidad en las colonias y dentro de las viviendas hacen suponer que existen necesidades de espacio que no están cubiertas. A comenzar por el hecho de que una importante proporción de hogares no cuentan con una vivienda individual (el 8.60% de los hogares comparten la casa o el lote con otra familia) y que sobrepasa, en más del doble, el promedio existente en la metrópoli, que es de 3.94% (véase gráfica 1 y figura 4)

Cuadro 3. Hogares, vivienda y población en el anillo de CPC y en el AMG, año 2000						
Municipio	AMG		COI		% Hogares sin vivienda	
	Viviendas	Hogares	Viviendas	Hogares	AMG	CPC
Guadalajara	369,456	388,711	56,755	63,262	4.95	10.29
Zapopan	226,190	230,084	43,897	46,893	1.69	6.39
Tlaquepaque	97,879	103,033	20,996	22,739	5.00	7.67
Tonalá	68,107	71,038	7,628	8,541	4.13	10.69
Total	761,632	792,866	129,276	141,435	3.94	8.60

Fuente: Elaboración con base en el Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.



Gráfica 1. Porcentaje de hogares sin vivienda en el anillo de CPC y en el AMG, año 2000.

Fuente: Composición a partir de la base de datos creada para este proyecto, con información principalmente de Fausto (1999), Jiménez, Cruz y Rábago (2004).

En este contexto, las familias deben adaptar sus viviendas incrementando su área edificada, para evitar problemas de hacinamiento y convivencia. Entonces, no es extraño ver nuevas ampliaciones en el segundo o tercer nivel —o incluso una construcción separada, si el tamaño del lote lo permite— en viviendas que parecían ya concluidas. Pues, ante la dificultad creciente de acceder en el mercado inmobiliario formal a suelo o vivienda baratos y con una ubicación aceptable, la construcción de nuevas unidades habitacionales en un lote ya edificado, relativamente céntrico, se presenta como la opción de vivienda más viable para una buena parte de la población, por lo que

no dudamos en que este fenómeno de densificación popular espontánea se incrementará en los próximos años.

Y es que los avances en la consolidación física de las viviendas y del entorno urbano no han ido a la par de la regularización de la tenencia y de la integración social y económica de los habitantes. Pues después de dos décadas o más, la nueva generación de residentes no ha logrado superar las difíciles condiciones económicas en que viven el promedio de habitantes del AMG.

En el Cuadro 4 se puede apreciar que casi el 47% de los habitantes de estas colonias no está inscrito en los sistemas públicos de salud, mientras que en toda el área metropolitana, ésta proporción es del 43%. El grado promedio de escolaridad es ligeramente mayor (poco más de seis meses) en el AMG que en las COI. También, a pesar que en los ámbitos territoriales analizados no hay grandes contrastes entre el porcentaje de población económicamente activa que tiene trabajos poco calificados (obreros, jornaleros o peones), sí es notoria la mayor predominancia de población que gana menos de 2 veces el salario mínimo en los COI (36.2 %, véase cuadro 4), con respecto al porcentaje de toda el AMG (30.5%). Esta diferencia se hace más significativa para el caso de la población que gana entre 1 y 2 salarios mínimos, que en el anillo de COI representa el 30%, y en general en al AMG es el 25%. En las COI, es menor el porcentaje de hogares con jefatura femenina, y también el porcentaje de personas mayores de 60 años con respecto al resto del AMG.

Cuadro 4. Indicadores socioeconómicos en el anillo COI y en el AMG, año 2000

Indicador	CPC	AMG
% Población de 60 años y más +	5.4	6.6
% Población no derechohabiente a servicios de salud +	46.9	44.3
Grado promedio de escolaridad (años)	7.3	7.8
% Población ocupada como empleado u obrero *	73.6	71.7
% Población ocupada como jornalero o peón *	1.6	1.3
% Población ocupada que gana hasta 2 veces el salario mínimo *	36.2	30.5
% Población ocupada por cuenta propia *	17.9	18.5
Hogares con jefatura femenina	19.1	21.5

+ Respecto al total de la población

* Respecto a la población económicamente activa

Fuente: composición con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Los planos temáticos muestran, en gráficas, que la distribución territorial de la población y sus penurias no es homogénea (véase figuras 4, 5 y 6). En el anillo de COI se perfilan ciertas áreas que concentran la población con mayores dificultades socioeconómicas y materiales: colonias que conjugan mayores densidades, población con salarios más bajos, sin cobertura de servicios de salud. Se destacan —principalmente al norte en Guadalajara y Zapopan— colonias cercanas a la ceja de la Barranca, como Lomas del Paraíso, Rancho Nuevo, Flores Magón, La Cantera, División del Norte, Benito Juárez, Indígena de Mezquitán (círculos en los planos temáticos). Al noreste, entre Guadalajara y Tonalá, podemos señalar las colonias El Bethel, Hernández Loza, Colonia Jalisco, Lomas del Laurel y Lázaro Cárdenas. Al sur, en Guadalajara y Tlaquepaque, tenemos las colonias cercanas al cerro del cuatro, como 1° de Mayo, 5 de Mayo, Echeverría, Patria Nueva, Buenos Aires, Balcones del Cuatro, Nueva Santa María. Un poco más al oriente en Tlaquepaque, destacan también Las Juntas, Las Juntitas y Brisas de Chapala.

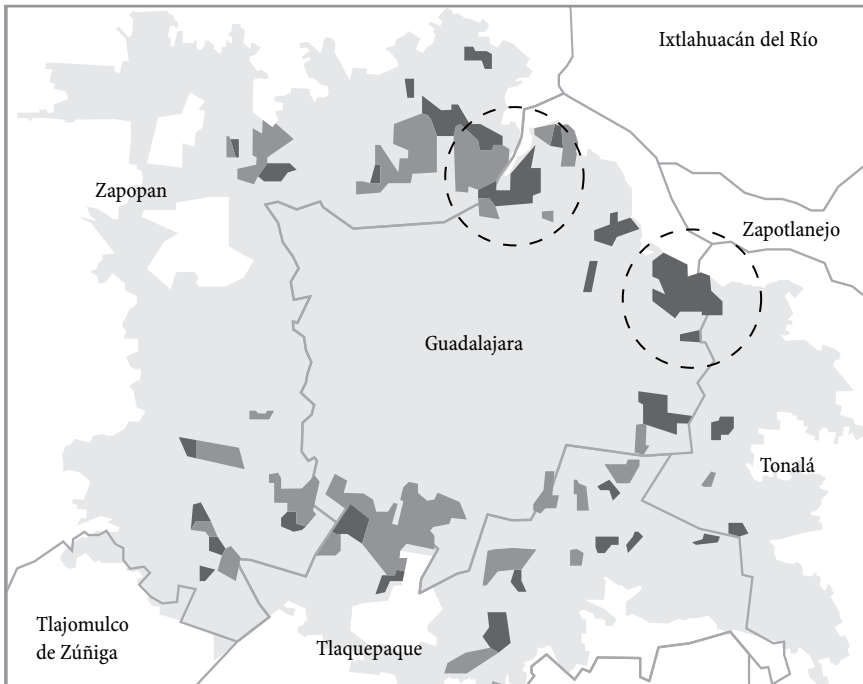


Figura 4. Anillo de CPC, áreas con mayor concentración de población no derechohabiente a servicios de salud.

Elaboración a partir del cuadro 3.

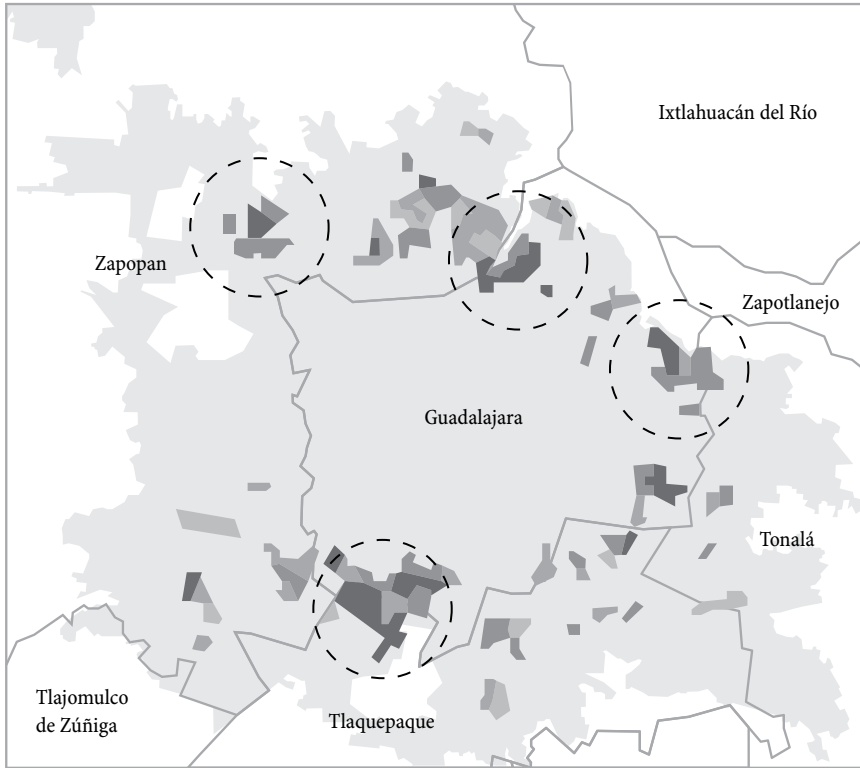


Figura 5. Anillo de CPC, áreas con mayor densidad de población.

Fuente: Elaboración del Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, Universidad de Guadalajara, con datos del Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

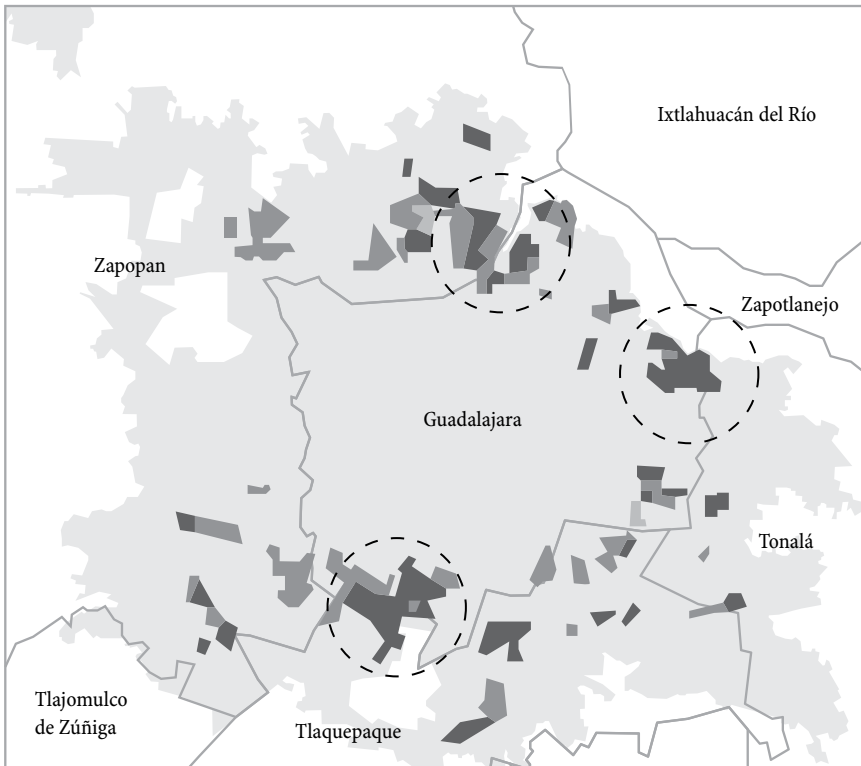


Figura 6. Anillo de CPC, áreas con mayor concentración de población que gana hasta 2 veces el salario mínimo.

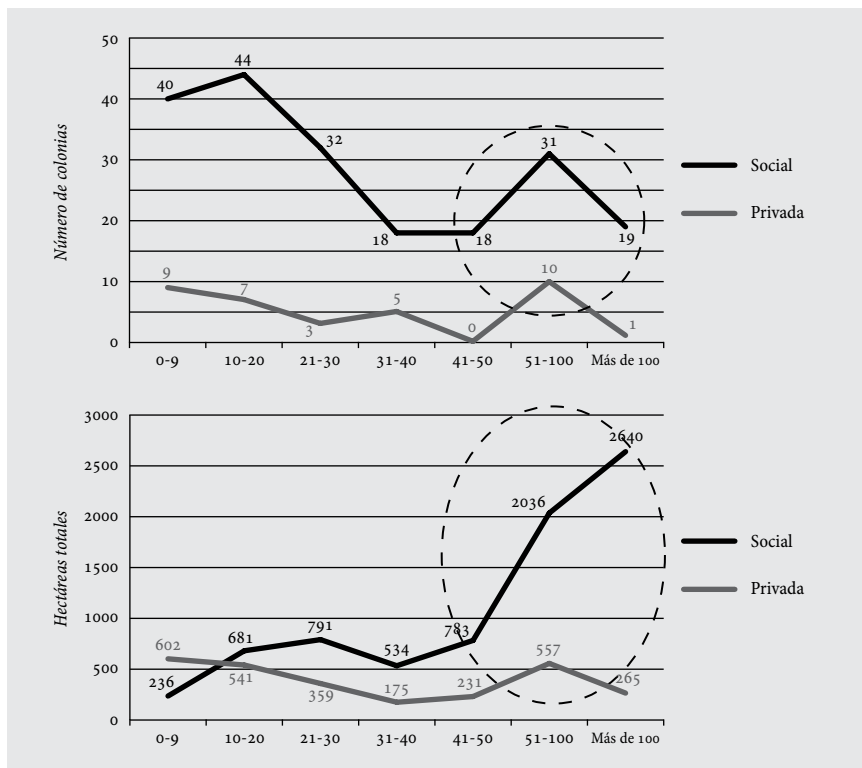
Fuente: Elaboración del Laboratorio de Nuevas Tecnologías del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, Universidad de Guadalajara, con datos del Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Diagnósticos que implican retos para el diseño de políticas y programas

A partir de los diagnósticos del anillo de CPC, podemos identificar algunos retos que estas antiguas colonias presentan para el diseño de políticas y programas de intervención:

La dispersión y concentración de colonias populares

En el anillo encontramos un total 100 colonias que tienen menos de 20 hectáreas cada una (49 colonias tienen menos de 10 has. y 51 tienen entre 10 y 20 hectáreas (véase gráfica 2); lo que supone una población promedio de entre 1,000 y 3,000 habitantes en cada colonia; la superficie total ocupada es de 2,060 hectáreas (véase gráfica 3). Por otro lado, hay 20 colonias mayores a 100 hectáreas, cada una de las cuales tendría al menos 15,000 habitantes y por sí solas, esas 20 colonias ocupan 2,905 hectáreas. Estos extremos de distribución poblacional y superficie por colonias obligan a revisar el diseño, alcance y formas de operación de programas públicos.



Gráficas 2 y 3. Anillo de CPC: número de colonias populares y hectáreas ocupadas por rango de superficie, sobre propiedad social y propiedad privada.

Fuente: Composición a partir de la base de datos creada para este proyecto, con información principalmente de Fausto (1999), Jiménez, Cruz y Rábago (2004).

El rezago en la regularización de la tenencia de las propiedades

En el anillo de CPC, al menos un 44% de la superficie ocupada aún no ha sido regularizada en su tenencia (suelo social y privado). De las 5,860 has. del anillo de CPA, originalmente, el 72% era suelo social (4,198 hectáreas), 19% suelo privado (1,122 hectáreas) y 9% de colonias presenta ambos tipos de propiedad (540 hectáreas). Los registros consultados al 2008 indican que han sido regularizadas 3,301 hectáreas —prácticamente todas de suelo social— y que están en proceso de regularización 592 has. de suelo social y 192 hectáreas suelo privado.

Entonces, es necesario insistir en la regularización en estas colonias antiguas, para garantizar la seguridad en la tenencia que evite problemas sociales y legales; además, a través de los programas donde intervienen los municipios —básicamente, a través del Decreto 20920 (Fausto, 2010)—, se contempla la recuperación de un 15% (aproximadamente) de la superficie bruta cubierta por cada asentamiento, como áreas de cesión para equipamientos y espacios abiertos. Sin embargo, se tienen algunas colonias donde no existe ni un solo terreno recuperable para áreas de cesión, otras donde existen algunos, aunque sin alcanzar lo establecido en las normas, y finalmente, casos menos frecuentes donde sí se tienen las superficies mínimas requeridas. Aunque esto último no significa necesariamente que todos cumplan la función de espacios públicos, los que existen están en riesgo de invasiones o apropiación privada si no se acondicionan adecuadamente —si no tienen un uso público— o si no se garantiza la tenencia legal, pues aún la propiedad pública debe contar con los documentos legales que la acreditan como tal.

Hay servicios urbanos básicos, pero escasos espacios públicos y áreas abiertas

Aún cuando hay un gran rezago en la regularización de la tenencia, ello no ha impedido la obtención de equipamiento y servicios básicos: agua, drenaje, electricidad, calles pavimentadas, banquetas, plazas, áreas de juego, etc. Sin duda, hay áreas de las colonias que aún carecen o tienen deficiencias con

uno o varios de estos servicios, aunque vale la pena recalcar los problemas relacionados con los espacios públicos pues, en general, éstos son insuficientes y hay muy poca disponibilidad de terrenos que puedan recuperarse para mitigar esa carencia.

No hay programas para subsanar el déficit de espacios públicos en áreas populares densamente pobladas; los pocos programas municipales, estatales y federales orientados al mejoramiento o rescate de espacios públicos, suponen la existencia física de éstos. Pero en muchas de estas colonias populares no se dejaron terrenos para áreas verdes o equipamientos, y los programas de regularización de asentamientos no prevén la dotación de equipamientos y servicios en donde no hay suelo público, y tampoco están vinculados a una planeación urbana que distribuya mejor los espacios y equipamientos en la ciudad.

Necesidades de densificación habitacional en colonias populares

Han sido ignoradas y relegadas por la planeación urbana y los programas de vivienda, dejando en manos de sus moradores la responsabilidad de renovar, adecuar o transformar un parque habitacional antiguo a las transformaciones de las familias y de la ciudad. Para el caso de la densificación popular, no existen propuestas concretas de impulso o apoyo en los planes de desarrollo urbano de Guadalajara o Zapopan; no se presentan instrumentos jurídicos, normativos o financieros para facilitar y mejorar los procesos de readecuación y mejoramiento de viviendas con más de 20 años de antigüedad que emprenden los mismos habitantes. Esta omisión se presenta desde el año 2003, cuando se introdujeron en los planes parciales de Guadalajara las propuestas de densificación que revirtieran la pérdida de población de sus áreas centrales, pues en los años siguientes se facilitó la densificación vertical puntual y selectiva en áreas muy cotizadas por inversionistas (Fausto, 2011). Aún ahora, esta densificación “económica” de la ciudad se impone en los debates y en los hechos a las necesidades de la densificación popular.

Por el lado de las viviendas, hay que señalar que los programas oficiales de financiamiento no consideran soluciones diferentes a la construcción o mejoramiento de vivienda unifamiliar en propiedad, es decir, no contem-

plan la posible coexistencia de diferentes tipos de hogares en una misma vivienda o de varias viviendas en un lote. De hecho, no existen programas oficiales y permanentes que combinen financiamiento y asesoría técnica para rehabilitar (mejorar o ampliar) viviendas autoconstruidas con más de 20 años en colonias populares consolidadas, pues algunos hogares podrían resolver en lo inmediato su problema de alojamiento, tal vez rentando una vivienda construida sobre otra preexistente, o construyendo su propia vivienda en el lote de los padres. Incluso familias o derechohabientes que han obtenido casas con crédito INFONAVIT en fraccionamientos de la periferia lejana, prefieren rentarlas y regresar a vivir con los padres en colonias populares o de clase media, más céntricas y accesibles con transporte público.

Bibliografía

- CONSEJO METROPOLITANO DE GUADALAJARA (1996), “Proyecto de Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara”, versión preliminar.
- FAUSTO BRITO, ADRIANA (2011), “Políticas de densificación y producción del hábitat en la ciudad consolidada”, en Quinto Congreso Nacional de Suelo Urbano: *Participación y responsabilidad social frente al fenómeno territorial: La gestión social del suelo urbano*, 8 y 9 de diciembre 2011, Tijuana.
- ____ (2010), “Programas de vivienda popular y regularización de asentamientos en el área metropolitana de Guadalajara”, en Documento Base N° 4, *La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas. En busca de una nueva “generación” de políticas públicas, mimeo.*
- ____ (COORD.) (1999), Inventario de Asentamientos Irregulares en la Zona Metropolitana de Guadalajara, Centro de Estudios Metropolitanos, Universidad de Guadalajara, Cuaderno de trabajo.
- ____ (2009), “Los asentamientos informales e irregulares en el área metropolitana de Guadalajara”, en Documento Base N° 1, *La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas. En busca de una nueva “generación” de políticas públicas, mimeo.*
- JIMÉNEZ, EDITH Y CRUZ, HERIBERTO (2011), “En el limbo de las agendas internacionales: los antiguos asentamientos irregulares consolidados”, en

XXXIV Encuentro de la Red Nacional de Investigación Urbana, 12-14 de octubre 2011, Baja California Norte.

JIMÉNEZ, EDITH, CRUZ, HERIBERTO, RÁBAGO, JESÚS (2004), Atlas de la zona metropolitana de Guadalajara, <http://udg.mx/atlasdelsuelodeguadalajara>.

SEDESOL (2002), “Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar”, México: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.



Una visión del ámbito físico y social de las colonias populares consolidadas

MARGARITA ANAYA CORONA

JUAN PABLO CORONA MEDINA

LUZ ALEJANDRA MARTÍNEZ CASTILLO

Introducción

Este trabajo surge de un proyecto general de investigación denominado “La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas. En busca de una nueva ‘generación’ de políticas públicas”, el cual pertenece a la Red Internacional *Latin American Housing Network* (LAHN), conformada por once ciudades de América Latina, en nueve países. La investigación desarrollada contextualiza la situación que presentan las colonias Jalisco, Rancho Nuevo y Echeverría, de origen irregular, en relación a su contexto urbano.

El documento se estructuró en cinco partes: la primera trata sobre la caracterización de las colonias, se señala la forma de cómo se aplicaron los criterios de selección y delimitación de las mismas, involucra aspectos generales de ubicación, superficie y habitantes en cada colonia. La segunda, denominada el ámbito físico, aborda la ubicación, las características del medio físico, vialidades principales, la evolución del crecimiento del

entramado urbano, los servicios básicos, los tipos de revestimiento y los usos del suelo de las colonias. La tercera parte constituye el ámbito social; describe los porcentajes de la población total de 60 años y más por colonia, el grado promedio de escolaridad y la población ocupada según ingreso. La cuarta incluye la problemática del ámbito físico y social detectado durante el trabajo de campo y las entrevistas realizadas. La quinta y última parte presenta las primeras propuestas surgidas de esta investigación.

Este trabajo es un avance importante en el conocimiento de asentamientos irregulares consolidados, con la finalidad de contribuir a su rehabilitación y renovación.

Caracterización de las colonias

Dentro de los criterios que se consideraron para la selección de las colonias en estudio fueron tres los principales:

1. Colonias consolidadas de origen irregular.
2. De más de 20 años.
3. Originalmente localizadas sobre propiedad ejidal.

En estas colonias, fue característico que, en 1975, el uso del suelo fuera agrícola; los recursos naturales como ríos y vegetación de sus alrededores se encontraban en buen estado, siendo sitios que se empleaban para la recreación de los habitantes. Es importante señalar que, en ese tiempo sólo se contaba con caseríos dispersos de acuerdo a cartografías del INEGI.

La delimitación de las áreas de estudio se realizó a partir de la base que tiene el Sistema para la Consulta de Información Censal por Colonias (SCINCE, 2000), y mediante visita de campo, en donde se llevó a cabo la verificación y actualización. Posteriormente, esta información recabada se plasmó sobre la traza urbana del II Conteo de Población y Vivienda 2005 (INEGI, 2006), la cual fue la base cartográfica para la generación de las diferentes temáticas de esta investigación.

El área metropolitana de Guadalajara (AMG), donde se ubican las colonias en estudio, se localiza en el estado de Jalisco, en la zona occidente de

México. Dicha AMG está conformada por la superficie urbanizada continua de las municipalidades de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Dos colonias: Rancho Nuevo y Echeverría se localizan en Guadalajara.

La primera se ubica al norte de este municipio, tiene 160 manzanas en una superficie de 90.89 hectáreas y una población de 15,680 habitantes, mientras que la segunda se localiza al sur, con 144 manzanas en una superficie de 100.38 hectáreas y su población es de 19,635 habitantes. En Tonalá, la colonia Jalisco se ubica hacia el noreste del municipio, colindando con Guadalajara; posee 296 manzanas en una superficie de 218.57 hectáreas y tiene una población de 47,658 habitantes, INEGI, 2006 (véase figura 1).

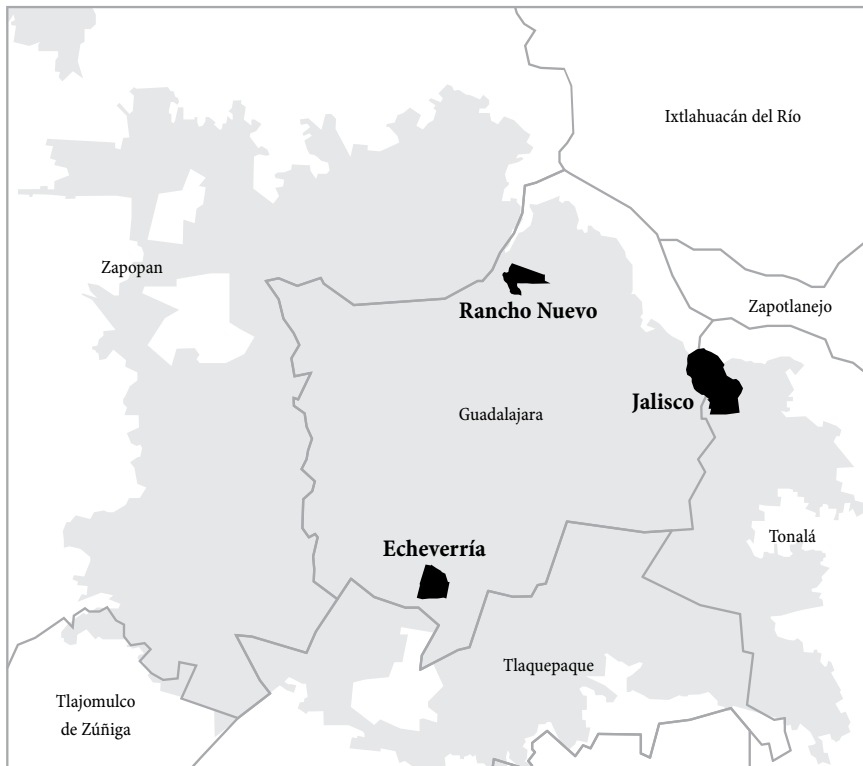


Figura 1. Ubicación de las colonias en estudio

Ámbito físico

Respecto al medio físico, la geología en donde se asientan las colonias, en su mayor parte de la superficie es tobas. Sólo la Jalisco presenta, en una menor proporción, ignimbrita y basalto (CETENAL, 1975). Cabe señalar que, en la topografía, las alturas oscilan entre 1,500 a 1,570 msnm en las tres colonias. El clima se considera ligeramente húmedo, moderada deficiencia de agua invernal, templado cálido y menos de 48% de concentración térmica en verano C₂wB'3a', y como subhúmedo—lluvioso, con gran deficiencia de agua en el estiaje, templado cálido con muy baja concentración de calor de verano C₂B₁₃.

Las tres colonias pertenecen a la región hidrológica Lerma-Santiago, en la cuenca Río Santiago-Guadalajara. En el caso particular de la colonia Rancho Nuevo se ubica en la subcuenca Río Verde-Presa Santa Rosa, cuya superficie es de 1,657 Km². El río San Juan de Dios le sirve de límite natural al oeste de la misma. Mientras, las colonias Jalisco y Echeverría forman parte de la subcuenca Corona-Río Verde, cuya superficie es de 1,508 Km². Al oeste se ubica el arroyo Osorio, el cual delimita en forma natural a la Jalisco y desemboca al Río Grande de Santiago. Al sur de la Echeverría se ubica un canal que colecta parte de los escurrimientos temporales que provienen del Cerro del Cuatro (CETENAL, 2002). Los tipos de suelo que se encuentran son, en la mayor parte, de su superficie Regosol eútrico, y en una menor proporción Feozem háplico (CETENAL, 1975).

En cuanto a vialidades, una de las principales es el anillo periférico Manuel Gómez Morín, que cruza hacia el norte de las colonias Rancho Nuevo y la Jalisco; hacia el sur, si bien no atraviesa la colonia Echeverría, existe la avenida 8 de Julio, que lo conecta con el mismo. Otra vialidad importante es la calzada Independencia, que hacia el norte pasa por un lado de la colonia Rancho Nuevo, y hacia el sur se convierte en la calzada Gobernador Luis G. Curiel, pasando cerca de la colonia Echeverría (Domínguez, 2009: 21 - 30).

Es importante señalar la colonia Rancho Nuevo se encuentra insertada en un lugar estratégico. Existe un paisaje natural, hacia la parte norte con la Barranca de Huentitán-Oblatos, y otro en una franja con espacios recreativos que se encuentran por la calzada Independencia norte: el Zoológico Guadalajara, la Plaza de Toros y el Estadio Jalisco, así como algunas plazas comerciales.

La colonia Echeverría está inmersa en una traza más consolidada, desde el punto de vista urbano, provocado en gran parte por la cercanía a la zona industrial y al rastro municipal de Guadalajara. Por otra parte, se cuenta con relictos naturales transformados, como parques caso del Dean y el cerro del Cuatro (espacio isla). Mientras que la colonia Jalisco es la menos consolidada, se ubica entre el límite natural del paisaje de la Barranca Huentitán-Oblatos. Los paisajes representativos que la rodean son, al norte, la mencionada Barranca, y al suroeste el Parque Solidaridad Iberoamericana (antes Presa Osorio).

La evolución del crecimiento del entramado urbano de las tres colonias se dio en diferentes décadas, de acuerdo a la cartografía histórica (1971, 1985, 1990, 2000). La colonia Jalisco presenta sus inicios a partir de la década de los ochenta. Aparece como asentamiento irregular, con una urbanización del 70% de su superficie. En la década de los 90, presenta un incremento del 25% en su traza urbana. Para el 2005 se tuvo un incremento del 2%, quedando un 3% por urbanizarse. En los ochenta, la colonia Rancho Nuevo tuvo un crecimiento acelerado en su urbanización con el 90%, y en los noventa con el 10% de su superficie. Es importante resaltar que la colonia cuenta con dos límites muy marcados: hacia el lado oeste, el cauce natural del río San Juan de Dios, y por el lado norte, el periférico Manuel Gómez Morín, paso vial que contribuyó a su desarrollo. Por su parte, la colonia Echeverría inicia y concluye su construcción en la década de los ochenta.

Actualmente, los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electricidad en estas colonias son del 100%. Sin embargo, los tipos de revestimiento difieren para cada una de ellas. Así, la colonia Jalisco tiene asfalto con un cubrimiento del 10%, empedrado con un 30% y terracería con un 60%. La colonia Rancho Nuevo presenta asfalto con un cubrimiento del 50%, concreto hidráulico 30%, y empedrado (piedra ahogada) con un 20%. Y la colonia Echeverría muestra asfalto en un 95%, empedrado 3%, terracería 1% y pavimento hidráulico 1%.

En relación al uso del suelo, en estas colonias predomina el uso habitacional y comercial, respectivamente (Ayuntamiento de Guadalajara, 2001-2003). Cabe señalar que la colonia Jalisco cuenta con espacios recreativos, mientras que en las otras dos se carece de los mismos (Ayuntamiento de Tonalá, 2003) (véase figura 2).

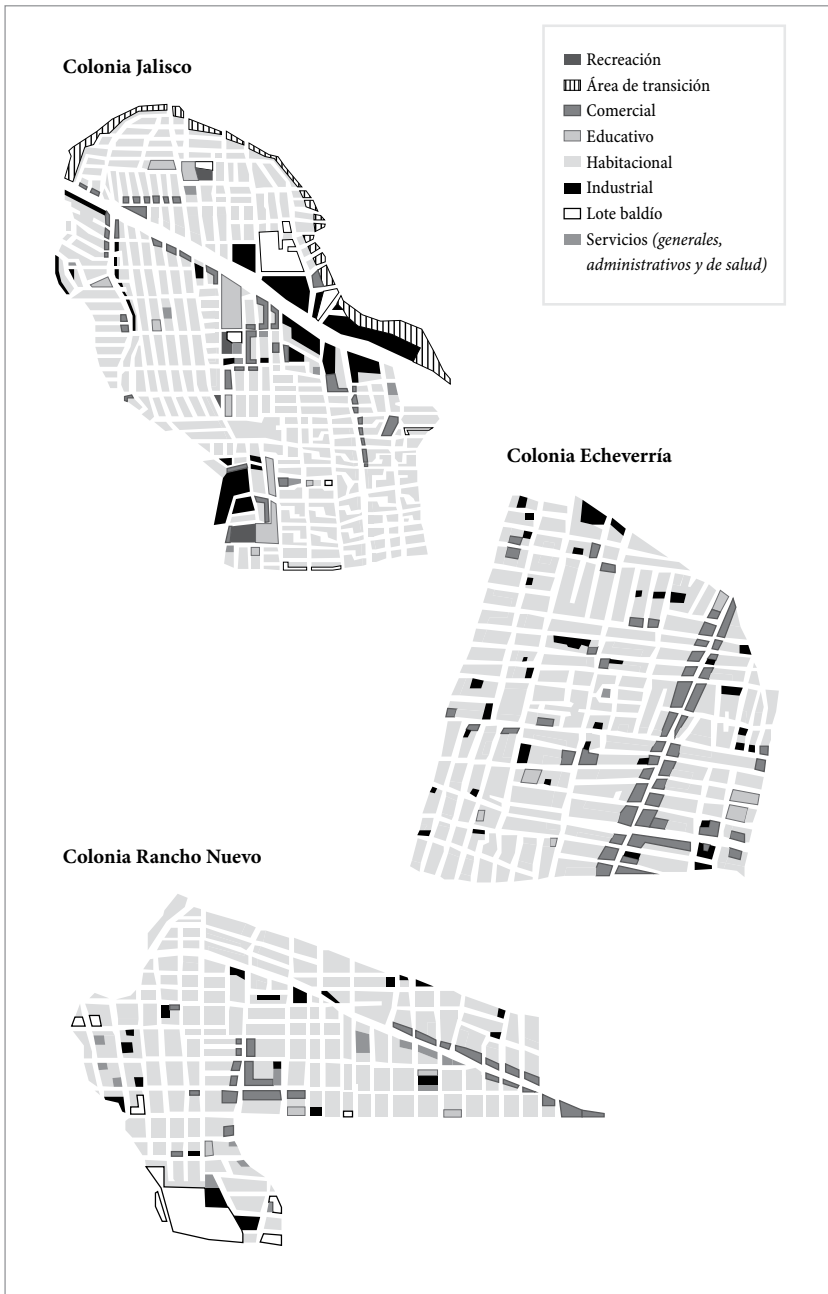


Figura 2. Uso del suelo en las colonias

Ámbito social

Los datos censales del 2000 y 2005 reflejan que los porcentajes de la población total de 60 años y más en la colonia Rancho Nuevo (1,280) y Echeverría (1,453) son parecidos, ya que fluctúan entre 8.2% y 7.4%, respectivamente, mientras que la colonia Jalisco (2,1050) tiene apenas el 4.5% (véase cuadro 1).

De acuerdo a los datos mencionados, se observa que la colonia Jalisco tiene una población más joven que las otras. De ahí se explica por qué tiene mayores problemas sociales de delincuencia, pandillerismo, etc. además de la cantidad de población total que duplica a las otras colonias en estudio.

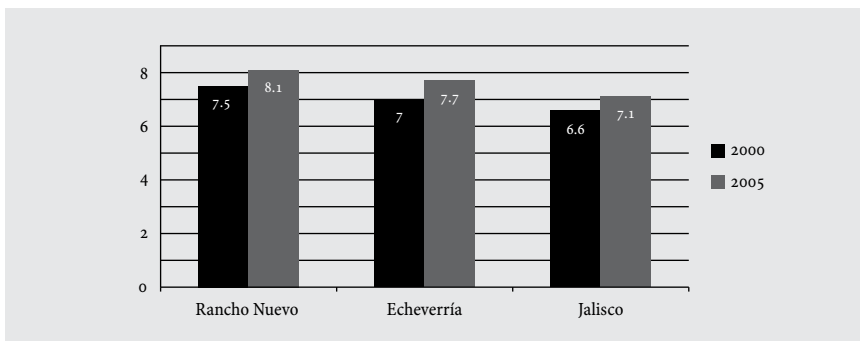
Colonia	Población total	Población de 60 años y más 2000	%	Población total	Población de 60 años y más 2005	%
Rancho Nuevo	15570	1032	6.6	15680	1280	8.2
Echeverría	20194	1179	5.8	19635	1453	7.4
Jalisco	44659	1699	3.8	47658	2150	4.5

Fuentes: INEGI (2001); (2006).

El grado promedio de escolaridad por colonia, en el 2000 y 2005, es bajo. Entre primero y segundo año de secundaria, siendo la Jalisco la que presenta el menor nivel de escolaridad, con sólo primer año de secundaria en dicho periodo (véase gráfica 1). La población ocupada según sector de actividad, para el año 2000, labora principalmente en el sector terciario y secundario, siendo este último el que presenta mayor población ocupada (véase cuadro 2).

Colonia	Ocupación	
	Secundario	Terciario
Rancho Nuevo	2215	3798
Echeverría	3594	4006
Jalisco	7363	8212

Fuente: INEGI (2001).



Gráfica 1. Grado promedio de escolaridad por colonia en el 2000 y 2005
 Fuentes: INEGI (2001); (2006).

Del total de la población ocupada según ingreso para el año 2000, resalta, en primer término, la que recibe un ingreso de más de 2 hasta 5 salarios. Así en la Rancho Nuevo con un 51.42% y la Echeverría con 48.03%, mientras que la Jalisco tiene el 46.25%. Le sigue la que recibe ingresos de menos de 2 salarios, con 37.57%, 40.68 y 47.37%, respectivamente. Aquellos con más de 5 salarios representan 8.15%, 6.07% y 4.04%, siendo el rubro en donde los porcentajes son más bajos (véase cuadro 3).

Colonia	Población Ocupada	No recibe ingresos	Ingresos de menos de 2	Ingresos de más de 2 y hasta 5	Más de 5
Rancho Nuevo	5,879	168	2,209	3,023	479
Echeverría	7,616	398	3,098	3,658	462
Jalisco	15,476	361	7,331	7,158	626

Nota: el ingreso está en salario mínimo
 Fuente: INEGI (2001).

Problemática del ámbito físico y social

Los espacios abiertos y áreas verdes en estas colonias son insuficientes (véase figura 3), se encuentran mal acondicionados, descuidados y sin vigilancia (véase figura 4).



Figura 3. Niños jugando en la calle, Colonia Jalisco.
Fuente: Anaya-Corona, M. (16 Agosto 2008).



Figura 4. Espacio recreativo Los Pinitos, Colonia Jalisco.
Fuente: Anaya-Corona, M. (25 Agosto 2008).

Los terrenos públicos y áreas de cesión tienen irregularidades en la documentación legal, abandono, invasiones, y ocupación irregular (entre ellas, algunas servidumbres descuidadas o «tierra de nadie»). No se dejaron áreas de cesión para equipamiento e infraestructura (véase figura 5).



Figura 5. Cauce del río San Juan de Dios, Colonia Rancho Nuevo.
Fuente: Anaya-Corona, M. (13 Febrero 2010).

Banquetas con excesivos desniveles, falta de arbolado público (véase figura 6).



Figura 6. Banquetas con excesivos desniveles, Colonia Jalisco.
Fuente: Anaya-Corona, M. (25 Agosto 2008).

Inundaciones agravadas por entubamiento de ríos y arroyos sin previsión de desagües, cauces de agua deteriorados, falta de saneamiento (véase figuras 7 y 8).



Figura 7. Avenida Malecón, entubamiento del río Osorio.
Fuente: Anaya-Corona, M. (18 Julio 2009).



Figura 8. Descarga de aguas negras hacia la Barranca del río Santiago.
Fuente: Anaya-Corona, M. (25 Julio 2009).

Mercados subutilizados, proliferación de tianguis, centros barriales con usos no adecuados (véase figuras 9 y 10).



Figura 9. Mercado Colonia Echeverría.
Fuente: Anaya-Corona, M. (24 Junio 2010).



Figura 10. Tianguis en la Colonia Jalisco.
Fuente: Anaya-Corona, M. (9 Julio 2010).

Patrimonio: deterioro de imagen urbana y degradación en la calidad de vida, propiedades abandonadas (por riesgos naturales o problemas de inseguridad) que se convierten en focos de infección y espacios de delincuencia (véase figura 11).



Figura 11. Casa abandonada, Colonia Jalisco.

Fuente: Anaya-Corona, M. (9 Julio 2010).

Deficiente seguridad pública, venta de drogas y pandillerismo, robos a propiedades y personas (véase figura 12).



Figura 12. Caseta de vigilancia, Colonia Jalisco.

Fuente: Anaya-Corona, M. (16 Agosto 2011).

Bajos salarios y desempleo (véase figura 13).



Figura 13. Habitante de la Colonia Jalisco.
Fuente: Anaya-Corona, M. (16 Agosto, 2011).

Nivel educativo bajo, desintegración social, embarazos a temprana edad (13 a 23 años), prostitución, débil conciencia de sus derechos (véase figura 14).



Figura 14. Plática del DIF con señoras. Colonia Jalisco.
Fuente: Anaya-Corona, M. (9 Julio, 2009).

Primeras propuestas surgidas de la investigación

- Creación de espacios recreativos en áreas en desuso (fincas abandonadas, bodegas, baldíos, etc.).
- Conformar una unidad metropolitana de guardabosques para vigilancia de espacios recreativos y áreas verdes de uso público.

- Usar las cuotas de ingreso a los espacios recreativos para el mantenimiento y conservación de los mismos.
- Trabajar en conjunto gobierno y colonos para el mantenimiento y apropiación de aquellos espacios en los cuales no se pide ninguna remuneración.
- Concientizar a la ciudadanía para la adopción de espacios públicos en su manejo y conservación.
- Realizar reuniones informativas periódicas con la ciudadanía sobre los programas existentes de apoyo a nivel federal, estatal, municipal y asociaciones civiles (reforestación, suelo firme, fachadas, revestimiento, becas, etcétera.).
- Evaluar los proyectos implementados de los diferentes programas con la finalidad de medir su funcionalidad y pertinencia.
- Regular la existencia de los tianguis en aquellos lugares en donde existen mercados.
- Hacer uso óptimo de las instalaciones de los centros barriales para el beneficio de la comunidad.
- Promover talleres para una determinada especialización y para el autoempleo de la población.
- Proporcionarles espacios en los cuales se brinde educación abierta en la misma colonia.
- Generar actividades deportivas y culturales para todos los niveles de edades.
- Promover ferias sobre empleos.

Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA (2001-2003), “Plan parcial de desarrollo urbano de Guadalajara”, Guadalajara.
- AYUNTAMIENTO DE TONALÁ (2003), “Plan de Desarrollo Urbano de Tonalá de la Zona Conurbada de Guadalajara. Distrito Urbano Ton-3, Zalatitán”, Tonalá.
- DOMÍNGUEZ, Z. V. H. (2009), “Super guía de transporte SGT”, pps. 25, 30, 72, 90, 161, 146, 314, 226, Guadalajara.
- INEGI (2000), “Sistema para la Consulta de Información Censal por Colonias”, Aguascalientes.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2001), “XII Censo General de Población y Vivienda 2000”, Aguascalientes.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2006), “II Conteo de Población y Vivienda 2005, Jalisco”, Aguascalientes.

Cartografía

- COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL CETENAL (1975), “Carta de uso del suelo, escala 1:50 000. Guadalajara Este, F13D65”.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL CETENAL (1975), “Carta de uso del suelo, escala 1:50 000. Guadalajara Este, F13D66”.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL, CETENAL (1975). “Carta geológica, escala 1: 50,000, Guadalajara Este, F13-D66”, Aguascalientes.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL, CETENAL (1975). “Carta geológica, escala 1:50,000, Guadalajara Oeste, F13-D65”, Aguascalientes.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL, CETENAL (1975). “Carta edafológica, escala 1: 50,000, Guadalajara Este, F13-D66”, Aguascalientes.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL, CETENAL (1975). “Carta edafológica, escala 1:50,000, Guadalajara Oeste, F13-D65”, Aguascalientes.
- DIRECCIÓN GENERAL DE GEOGRAFÍA DEL TERRITORIO NACIONAL, DETENAL (2002). “Carta hidrológica de aguas superficiales, escala 1:250,000, Guadalajara F13-12”.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, INEGI (2005). “Cartografía urbana 2004-2005”, Aguascalientes (digital).



Transformación de las viviendas y los hogares en colonias populares consolidadas

EDITH ROSARIO JIMÉNEZ HUERTA

Introducción

El modelo de urbanización popular en México se ha caracterizado por la adquisición de suelo irregular en la periferia de las ciudades y la autoproducción de vivienda. Su expansión en las orillas de la ciudad ha sido horizontal, de baja densidad¹ y su paulatina urbanización toma varias décadas. La expectativa generalizada de las personas es que, eventualmente, se legalizará la situación jurídica de su predio; y efectivamente, esto sucede con el tiempo, especialmente en el caso de las personas que se asentaron en tierras de origen ejidal o comunal.²

¹ Los asentamientos irregulares son de menor densidad que los fraccionamientos suburbanos de las clases medias y altas.

² Los asentamientos irregulares, también se conocen en México como, colonias populares. Las colonias asentadas en terrenos privados se regularizan más lentamente, a través de decretos estatales. Por lo que toca a las colonias que se ubicaron sobre suelo público, su regularización es todavía más lenta, casi nula.

El estudio de la transformación de los hogares y las viviendas en los asentamientos de origen irregular, que se consolidaron hace más de 20 años, y que ya no se encuentran en la periferia, contribuye a precisar esta visión general del modelo de urbanización popular en México. Es decir, que paralelamente a la expansión urbana periférica irregular, se puede observar que, a lo largo del proceso de consolidación de estas colonias populares, también hay una oferta continua de suelo y vivienda. El suelo en estos asentamientos es relativamente barato, y puede ser informal y formal; las viviendas, departamentos y cuartos se ofrecen en propiedad, posesión y renta.

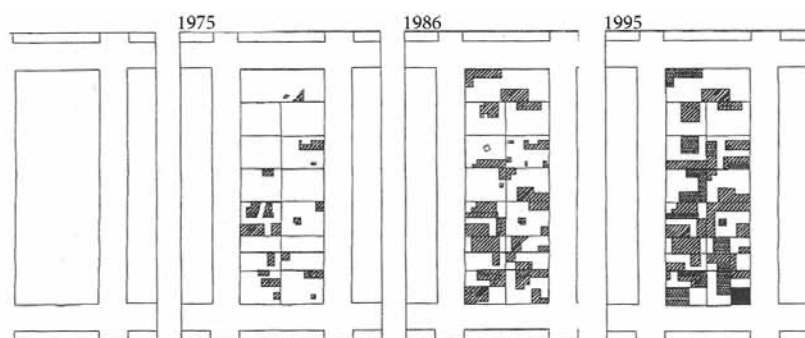


Figura 1. Densificación paulatina de una colonia popular

Fuente: Bazant, 2001.

Esta oferta se transforma con el tiempo. Durante las primeras décadas del proceso de consolidación (1970 y 1980),³ la oferta de suelo es continua, pues hay dueños iniciales que venden su lote. El estudio muestra que entre 19 y 38% de los dueños entrevistados, dependiendo de la colonia, habían comprado a un dueño anterior. En la tercera década (1990), la oferta disminuyó; sólo entre 15 y 19% de la población compró su lote en esta década. Finalmente, en la siguiente década (2000-2009), en promedio, sólo 5% de los entrevistados compró o permutó, suelo o vivienda (véase figura 2).

La tendencia a la disminución de la oferta de suelo es inversamente proporcional a la consolidación de la colonia. Entre más tiempo pasa, más gente construye en su lote, así que, al tiempo en que nosotros hicimos el estudio, ya casi todos los lotes de la colonia habían sido construidos; es decir,

³ Hay personas que llegaron a las colonias estudiadas desde la década de los años cincuenta, pero los lotes de segunda mano se empezaron a vender a partir de la década de los setenta.

prácticamente ya se agotó el mercado de suelo. Los lotes baldíos que hay son muy pocos (no llegan al uno por ciento) y no están en venta.

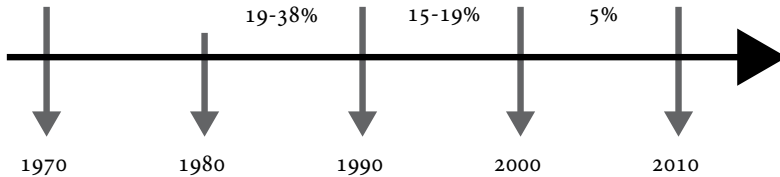


Figura 2. Compra de lotes de segunda mano, 1970—2010

Fuente: Cuestionarios aplicados en las colonias populares: Jalisco, Rancho Nuevo y Echeverría entre 2007 y 2008.

La oferta que se incrementa a lo largo del proceso de consolidación es la de la vivienda. Se ofrecen casas en venta, pero este mercado está estancado (véase figura 3). Sólo un entrevistado en todo el estudio compró vivienda en vez de lote y lo hizo a través de una permuta. Las personas de escasos recursos no adquieren estas viviendas, pues su precio es, en promedio, alrededor de \$612,783 pesos (\$45,390 EU),⁴ mientras una vivienda económica en el mercado formal puede costar menos de la mitad (\$275,000).⁵ Aunque es preciso señalar que las viviendas “económicas” del mercado formal son mucho más pequeñas y en terrenos mucho más chicos (68m² vs 285 a 122m²).

La oferta de vivienda que sí existe, y que generalmente no se le considera como tal, es aquella que aprovechan los hijos de los dueños del lote, y en menor medida otros familiares. En las colonias estudiadas, a medida que los hijos crecen y forman una familia, algunos se quedan a vivir con los padres en la misma propiedad, ya sea que ocupen alguna construcción existente o construyan para convertirla en “su casa”. Esta es una manera de transmitir, si bien no la propiedad jurídica, sí la posesión. Existe un reconocimiento social tácito de la posesión de esa porción de la construcción, que puede ser temporal o permanente.

⁴ Considerando \$13,5004 pesos por dólar, 7 noviembre 2011.

⁵ Casas Geo, viviendas económicas en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, <http://www.casasgeo.com/casas-en-venta.aspx?idesa=55&idedo=14&tipo=> Consultada: 7 noviembre 2011.



Figura 3. Vivienda en venta.

Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta, 2011.

Este proceso no ha sido tan estudiado como el de los asentamientos irregulares al inicio de su formación y regularización. El hecho es que, a través de esta práctica, las colonias populares consolidadas absorben parte de la demanda de vivienda de las personas de escasos recursos. La oferta es diversificada y va desde cuartos redondos, departamentos y casas independientes en la planta baja o en un segundo piso. En el estudio, encontramos que un poco más del 20% de las propiedades tenían más de dos viviendas independientes en el mismo lote, y estas propiedades estaban habitadas por los dueños y sus hijos. El porcentaje de familias extendidas es de alrededor del 30%. Es decir, que los hijos, en su mayoría, ocupan una casa independiente en el mismo lote, pero también ocupan otros espacios en la misma vivienda de sus padres.

Algunos de los hijos se quedan con la finalidad de ahorrar hasta tener el dinero suficiente para independizarse y construir su propia casa; otros se mudan a una casa prestada que puede ser de los padres o hermanos en

algún otro lado de la ciudad, o compran una vivienda de interés social con financiamiento, principalmente con crédito del INFONAVIT. Esta última alternativa se ha vuelto una opción, para algunas personas, a partir de 2000. Otra alternativa es rentar.

En las colonias populares consolidadas, al momento en que hicimos el estudio en 2009, había un mercado de vivienda en renta, dinámico y diversificado (véase figura 4). Alrededor del 20% de las propiedades estaban rentadas. Del censo que hicimos de todas las propiedades en el área de estudio de cada colonia, sólo menos del uno por ciento eran propiedades disponibles para rentarse (54 propiedades en las tres colonias). Esta oferta de casas, departamentos y cuartos, eran espacios adaptados o expresamente construidos para rentarlos. Por ejemplo, en la colonia Rancho Nuevo, de las 25 propiedades que estaban en renta, 9 eran casas, 7 departamentos y 3 cuartos. No todas las propiedades que se rentan son para vivienda; también se rentan con otros propósitos, en particular para usos comerciales. Siguiendo con el ejemplo de la colonia Rancho Nuevo, las otras propiedades que se ofrecían en renta eran: 7 locales comerciales y una cochera.



Figura 4. Departamentos y viviendas en renta.

Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta, 2011.

El mercado de suelo y vivienda en las colonias populares durante su proceso de consolidación, y una vez consolidadas, es atractivo para las personas de bajos ingresos, porque cada vez están más integradas al tejido urbano de la ciudad, y con ello se va mejorando también el transporte urbano, el equipamiento y los servicios. Es decir, su centralidad relativa con respecto a la ciudad mejora con el tiempo y crea sus propias centralidades locales

(Duahu, 2003: 5). Estas ventajas de las colonias populares —disponibilidad de viviendas en renta, precio accesible y buena ubicación— llegan a ser tan importantes, que atraen como inquilinos a propietarios. En el estudio, encontramos que en la colonia Jalisco, 37% de los inquilinos estaban rentando, a pesar de que ya tenían una propiedad.

Todas estas alternativas no son excluyentes, y las personas no optan por ellas una sola vez, necesariamente. Es decir, aunque hay dueños fundadores que se quedan en la casa que construyeron y no se mudan, o hijos que se casan y se van a vivir de manera independiente y permanentemente, también identificamos varios patrones de trayectorias residenciales que se dan de manera paralela, como se ve adelante.

Movilidad residencial

Generalmente, se asume que, en la medida que el mercado de vivienda en venta en las colonias populares es poco dinámico, entonces la movilidad de los dueños es también casi nula; pero esto no es así. Sí hay movilidad residencial de los dueños fundadores, y se presenta a lo largo del proceso de consolidación. Dicha movilidad no implica que vendan la casa original, pues nuestro estudio constata que el 95% de los dueños originales, todavía lo siguen siendo. Lo que sucede, es que algunos de los propietarios adquieren otras propiedades a lo largo de los años, a las que se mudan temporalmente. Se mudan para dar cabida en la casa original: a los padres, suegros e hijos casados. Incluso las rentan por algunos periodos. Es decir, a los dueños originales no necesariamente los sacan “con los pies por delante” (*i.e.* muertos), como contestaban frecuentemente las personas entrevistadas para otros estudios al inicio de la conformación del asentamiento. Ahora, después de varias décadas, se puede observar que no es raro que los dueños salgan temporalmente de la vivienda original y regresen, una o varias veces. Lo que efectivamente no hace la mayoría de los dueños originales, es vender su propiedad. Esto lo planteó Gilbert desde hace varias décadas y sigue siendo vigente (Gilbert, 2001).

Se pudo observar que la movilidad residencial es más dinámica en el caso de la mayoría de los miembros de la segunda y la tercera generación que

la primera generación (fundadora). La movilidad de los dueños fundadores y sus hijos, no sólo es entre propiedades del mercado informal, sino también entre propiedades del mercado formal. Es más, los miembros de la primera y segunda generación que adquieren una vivienda en el mercado formal, no necesariamente se van a vivir a ella: la prestan a familiares o la rentan.

Los procesos de transformación social, propiciados principalmente por el ciclo de vida de sus ocupantes y la movilidad de y hacia la vivienda de los padres, traen consigo importantes cambios en la casa, para acomodar las necesidades de los dueños, hijos, padres, suegros y otros parientes. Los cambios que más influyen en la transformación de las viviendas están relacionados con los hijos, sobre todo cuando crecen y necesitan recámaras independientes y cuando forman una familia. A continuación, presento algunos procesos y problemas importantes que se generan durante la consolidación paulatina de las viviendas y la movilidad residencial de los hogares. En especial, me refiero aquí a los problemas físicos, jurídicos y sociales relacionados con el proceso de consolidación de la colonia y de la propiedad de los dueños fundadores.

Aspectos físicos del proceso de consolidación

Las viviendas en los lotes se van ampliando, adecuando, subdividiendo y multiplicando. Es decir, poco a poco se van densificando los lotes, especialmente con los hijos y nietos de los dueños originales o con la renta de cuartos, departamentos y viviendas. La superficie de los terrenos es relativamente grande. En promedio, las colonias más antiguas tuvieron, originalmente, lotes de 183m^2 , con un frente de 8.3 metros y el fondo de 22. En la colonia más reciente, las medidas eran un poco más reducidas: de 131m^2 con 6.6 metros de frente y 20 de fondo. La dimensión de los lotes permite su densificación, proceso que, como ya se vio, apenas inicia en estas colonias. Los procesos de densificación apuntan a que, cuando se esperaría que se encontraran en una etapa de dispersión, algunos hogares de estas colonias se expanden aún más. Aunque también hay hogares que sí han pasado por la etapa clásica de dispersión.

Problemas de habitabilidad de las viviendas

Las casas tienen problemas relacionados con tres grandes áreas que afectan directamente la habitabilidad de las viviendas: 1. La autoproducción, 2. La urbanización paulatina del asentamiento y de la ciudad misma, y 3. La situación social de violencia y narcotráfico que viven las colonias:

Autoproducción de viviendas: Los problemas que ha traído consigo la transformación de las viviendas a través de un proceso de autoproducción, a lo largo de varias décadas, se pueden resumir, a su vez, en tres grandes rubros. En primer lugar, están aquellos relacionados con aspectos constructivos; 46% de los encuestados hicieron referencia a ellos. En particular, manifestaron los problemas de goteras y humedad que tienen las viviendas.⁶ En segundo lugar están los problemas del funcionamiento y la estructura de la propiedad; 21% de los entrevistados los mencionaron. El más común es que el baño se encuentra fuera de la casa. Otros son: la falta de iluminación y ventilación natural de algunos espacios, inadecuado acceso a la vivienda en el segundo nivel y la falta de estacionamientos.⁷ Finalmente, están los problemas de mantenimiento, en particular relacionados con las instalaciones; El 8% mencionaron que tenían problemas de filtraciones de agua, falta de potencia eléctrica y de drenaje. Estos problemas de habitabilidad de las viviendas repercuten directamente en la calidad de vida de las personas.

Urbanización paulatina del asentamiento y de la ciudad: Otro tipo de problemas que afecta la habitabilidad de las viviendas es la urbanización paulatina de la colonia y de la ciudad. Los ejemplos más palpables de esta situación son los accesos a las viviendas, que al momento de la nivelación de las calles, quedan muy arriba o muy abajo, respecto a ella. El otro problema es el de las recurrentes inundaciones de calles y viviendas. Algunas inundaciones son tan graves que las personas han tenido que

⁶ Otros problemas fueron con los pisos (gastados, hundidos, levantados) y grietas en los muros.

⁷ Otros problemas de funcionamiento menos comunes son las lozas del techo vencidas, falta de cimentación, y distribución de los espacios poco funcionales.

abandonar las viviendas. Esto sucede a partir de que se entubaron los ríos y arroyos cercanos a las colonias.

La situación social: La situación social de violencia y narcotráfico que viven las colonias también tiene repercusiones en la habitabilidad de las viviendas, pues las protecciones que colocan en puertas y ventanas reducen considerablemente la ventilación e iluminación desde la fachada.

Aspectos jurídicos de la consolidación, problemas y alternativas de solución

No sólo los dueños originales aportan recursos para adquirir el lote y para la construcción de la vivienda, de los “cuartos” o de otras viviendas. Aquellos que invierten, y hasta los que no, tienen o creen tener derechos sobre la propiedad de los padres (vivos o muertos).

El problema jurídico más agudo con respecto a la propiedad, se presenta al morir uno o los dos cónyuges fundadores, y en particular cuando hay hijos fuera del matrimonio. En la medida que sólo 14% de los entrevistados en las colonias populares hacen testamento, es factible que se presenten conflictos al momento de repartir la herencia. Habrá personas que no tengan derechos legales, pero que estén viviendo en la casa, otros que tengan derechos y que quieran seguir viviendo ahí, mientras que habrá aquellos que quieran que se les entregue “su parte” de la herencia. Asimismo, hay personas que habitan sin derechos legales una propiedad, por lo que, si los dueños se mueren, se enfrentarán problemas para seguir viviendo en la propiedad. Tal es el caso de nueras o yernos o inquilinos sin contrato. Aquí, la cuestión es: Evitar el desalojo y garantizar derecho a la tenencia mientras se resuelve el aspecto jurídico. En algunos casos se tendrá que subdividir la propiedad formalmente para legalizar situaciones de hecho. Esta alternativa también se presentará en el caso de adecuar la construcción para rentar, toda o en partes. Esta es una alternativa de solución para “repartir” la herencia cuando la propiedad no se puede vender. Se reparten la renta en vez de la propiedad. Cuando no se puede subdividir la propiedad, ni rentarla, entonces será preciso formalizar la copropiedad. Finalmente, para facilitar los trámites de sucesión después de que fallece alguno de los dueños originales

o ambos. Es preciso alentar y facilitar la sucesión, incluyendo la realización de un testamento.

Aspectos sociales de la consolidación

Los estrechos lazos familiares que existen entre algunos de los habitantes de las colonias populares explican que las viviendas sean un refugio para los viejos (padres y suegros), los enfermos, los convalecientes, los divorciados, los abandonados, los discapacitados, los desempleados, aquellos de escasos recursos y quienes requieren ahorrar para comprar una vivienda. En las viviendas se ofrece espacio, de manera temporal o permanente a estos grupos, para los cuales ni el estado ni la iniciativa privada ofrecen alternativas suficientes.

Los lazos familiares y las necesidades de sus habitantes transforman constantemente la función que cumplen las viviendas y sus diferentes espacios. A lo largo de varias décadas, como ya se mencionó anteriormente, los espacios y sus usos cambian. Las recámaras se vuelven cuartos redondos, las salas de estar en área de lavado, de preparación de alimentos, de comer y de almacén y negocio. La construcción de la vivienda requiere de un cierto grado de planeación, lo cual no siempre se hace o se respeta. Asimismo, quienes la construyen necesitan tener conocimientos especializados, con los que a veces no se cuenta. Finalmente, las viviendas requieren de mantenimiento y éste no siempre se les da. En gran medida, por estas razones, algunas de las viviendas presentan problemas físicos, como los descritos anteriormente.

Además de los lazos familiares, también se van entretejiendo nuevas relaciones con quienes llegaron después, debido al contacto cotidiano, en la tienda, en la tortillería, en el tianguis, en la escuela, en la iglesia o en el salón de belleza. La existencia de este tejido social es parte de las características que, por su situación de pobreza, valoran sus habitantes y por las que continúan viviendo ahí. Desafortunadamente en la última década se ha notado un cambio en el sentimiento de apego que tiene la gente hacia la colonia en donde vive, e incluso a su propia casa. Aunque hay personas que no se mudarían de colonia, ni porque tengan propiedades en otros lugares, también hay un creciente deseo de mudarse, y la razón preponderante es

por cuestiones de seguridad. Sólo una cuarta parte de los entrevistados está totalmente a gusto con su casa, y sólo 6% con su colonia. El narcotráfico, los robos y las pandillas empiezan a romper este tejido urbano y social. Aunque, aparentemente, todavía no hay un control territorial total de las colonias estudiadas por parte del narcotráfico, ni de ningún otro grupo delictivo, como lo hay (o hubo) en las favelas de Río de Janeiro, éste se está incrementando debido a la falta de empleo, recreación y de oportunidades de migración hacia los Estados Unidos.

Ninguna política puede resolver los problemas estructurales que generó la informalidad urbana y arquitectónica que lleva más de medio siglo, pero es fundamental considerar estos asentamientos como una opción de acceso a un mercado diversificado de vivienda para los pobres. Especialmente, considerando que no hay una oferta formal de vivienda suficiente y adecuada en el mercado. De las viviendas que se están construyendo actualmente, el 40% debería ser vivienda económica. Sin embargo, sólo se construye el 1% y prácticamente nada de suelo barato en el mercado formal, que es la verdadera demanda de las personas de escasos recursos. Lo que es más preocupante es que, hoy en día, en la periferia hay más competencia por el suelo ya que los fraccionadores formales han acaparado tierras de la periferia que tradicionalmente hubieran sido ocupados por los asentamientos informales (véase figura 5). Dada esta nueva demanda, los precios del suelo se han incrementado y ha disminuido considerablemente la oferta de suelo barato para los pobres en lugares adecuados para construir y cercanos a la ciudad.

En este contexto, las colonias de origen irregular consolidadas tienen una amplia oferta de vivienda en zonas de la ciudad, con servicios, transporte y una localización más o menos central, útil para los sectores pobres de la población. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la realidad urbana y social de los asentamientos y los hogares ha cambiado después de varias décadas: hay lotes con más de una vivienda, viviendas con más de un hogar, conviven propietarios con inquilinos. Las políticas públicas necesitan tomar en cuenta estos cambios para contribuir a evitar los problemas que están generando debido a estas transformaciones, y para apoyar los nuevos procesos de densificación que apenas inicia. Es resumen, es importante que las políticas públicas y programas integren a la planeación el mejoramiento físico, jurídico y social de las viviendas y colonias consolidadas, y que no le dejen esta tarea a la población, como ya lo han hecho por más de medio siglo.



Figura 5. Fraccionamientos en la periferia del Área Metropolitana de Guadalajara.

Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta, 2011.

Bibliografía

- ABRAMO, PEDRO (COORD.) (2003), *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Río de Janeiro: Lincoln Institute, Sette Letras, Faperj.
- BAZANT, JAN (2001), *Periferias Urbanas*, México: Editorial Trillas.
- CRAVINO, MARÍA CRISTINA (2007), “Transformaciones estructurales de las villas de emergencia. Despejando mitos sobre los asentamientos informales de Buenos Aires”, en *Café de las Ciudades. Conocimiento, reflexiones y miradas sobre la ciudad*, Revista digital, año 6, num. 56, junio, http://www.cafedelasciudades.com.ar/tendencias_56_1.htm, consultada: 23 octubre 2011.
- DUHAU, EMILIO (2003), El orden urbano y el derecho a la ciudad, Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, (Versión para

discusión), pp. 11, 19 abril 2003, Belo Horizonte. <http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml?x=16313138>, consultada: 7 noviembre 2011.

GILBERT, ALAN (2001), “¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos”, en *Territorios*, julio, núm. 006, pp. 51-73, Bogotá: Universidad de los Andes

Los asentamientos irregulares, un problema multifactorial

RUBÉN ALFONSO RODRÍGUEZ VERA

La problemática de los asentamientos irregulares en Jalisco no solo tiene que ver con aspectos relacionados con la tenencia de la tierra, es algo mucho más complejo. Es necesario revisarlo desde diferentes enfoques para lograr comprender todas las implicaciones que el asunto conlleva (véase figura 1).

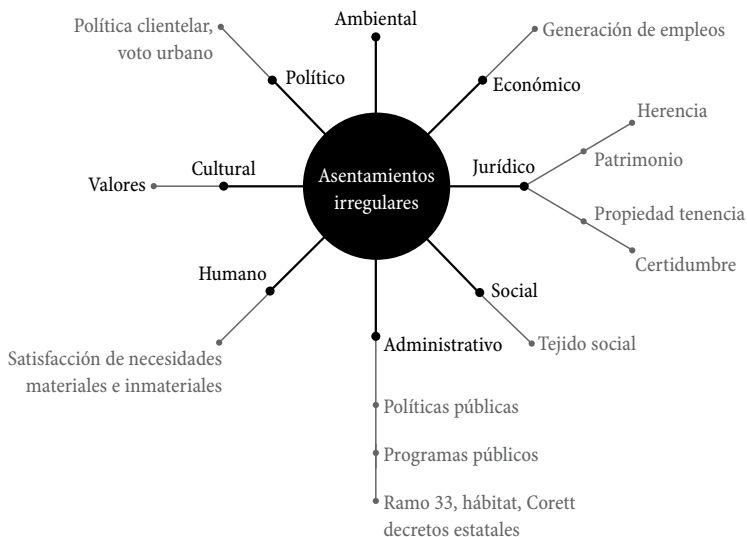


Figura 1. Asentamientos irregulares, un problema multifactorial

En ese sentido, la respuesta que el Estado le debe dar es igualmente compleja: certidumbre jurídica a la propiedad; igualdad de oportunidades para acceder a una vivienda digna para las clases menos afortunadas; dotación de servicios básicos; mejoramiento de las condiciones de las viviendas y del entorno donde se enclavan; oportunidades de empleo; espacios para recrearse y de convivencia social para fortalecer el tejido social. Todo lo anteriormente expuesto sólo es posible a través de la implementación de políticas públicas pertinentes, que sean auténticas respuestas a las necesidades de ese segmento de la población, pero sobre todo, que dejen de verse con una visión de carácter clientelar.

El presente trabajo se centrará en revisar sólo dos factores: el administrativo y el jurídico. El primero puede analizarse por medio de la red administrativa, movilizándolo a los poderes institucionalizados y a través de las respuestas que el Estado le ha venido ofreciendo a la problemática de los asentamientos irregulares en el contexto de las políticas públicas. El segundo, desde dos ángulos: como propiedad, buscando dar certidumbre a la tenencia de la tierra, y como patrimonio económico valorable en dinero, con el cual, antes de fallecer, se requiere manifestar la voluntad de decidir sobre dicho bien de conformidad con las leyes aplicables.

Los asentamientos irregulares

El notable crecimiento demográfico ligado a la migración del campo a la ciudad y el abandono del campo como actividad económica, originó una fuerte presión sobre el suelo urbano. La demanda de vivienda para las clases más desprotegidas y su nula oferta originó que se comenzaran a invadir predios, tanto de propiedad social como privada, lo que provocó la aparición de los asentamientos irregulares. El Estado se vio rebasado por el problema. Ya no era posible aplicar la “Ley del Garrote” y desalojarlos, eran demasiados y el problema podía detonar en un conflicto social. Entonces se pasó a una política de tolerancia.

De acuerdo con los datos presentados por Fausto¹, en 1970 se tenían contabilizadas en la zona urbana de Guadalajara poco menos de 1000 hectáreas de asentamientos irregulares. Pero el problema no era solo en Guadalajara; en el resto del país también se vivía la invasión de predios. Ante tal problemática, el gobierno federal, en 1970, crea el Programa Nacional de Regularización de Zonas Ejidales (PRONARZUE) y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal, invadida o vendida para crear asentamientos humanos, con problemas de tenencia de la tierra y posesión de la misma, así como carencias de servicios públicos.

En agosto de 1973 se creó la CORETT (Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) con el objeto de impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía de la expropiación, tanto de terrenos ejidales y comunales como privados. En 1974 se reestructuró el Comité y se convirtió en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, ahora ya como organismo descentralizado y con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra en donde existieran asentamientos irregulares, y así mejorar los centros de población y sus fuentes propias de vida. Asimismo, en las reformas hechas a la Ley Federal de la Reforma Agraria, se facultó a la CORETT para fraccionar y vender lotes que formaran parte de las áreas expropiadas y se señaló cómo se realizaría la indemnización a los núcleos ejidales. Se formalizaron nuevas modificaciones que afectaron a la CORETT en 1979, y en 1999, esta última redefinió su objeto con el fin de promover la vinculación del aprovechamiento de terrenos de propiedad social con la política nacional de asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, se coordinara con los gobiernos estatales y municipales y concertara con los sectores social y privado. Además, se sectorizó a la SEDESOL.

Pese al esfuerzo de la federación y del Gobierno del Estado de Jalisco por crear instancias de gobierno para regularizar la tenencia de la tierra, aun persiste un importante rezago en la regularización de predios. Fausto (op. cit.) señala que se identificaron 432 asentamientos de colonias populares

¹ Datos presentados en la ponencia “El primer anillo suburbano y las colonias originalmente informales” presentada por la Dra. Adriana Fausto Brito durante el Seminario Internacional: Superada la informalidad, nuevos desafíos: Políticas para colonias populares consolidadas el día 10 de noviembre de 2011.

consolidadas que ocupan 11,750 hectáreas. De ellas, el 66% es suelo social, 23% suelo privado y 11% de ambos. De esas, se han regularizado sólo 5,498 hectáreas, correspondientes a 164 asentamientos, 65% de propiedad social y el resto privado o ambos. Por ello, aún es necesario regularizar 2,755 ha de propiedad social y casi 3,500 hectáreas de suelo privado o social-privado.

Por otro lado, el Gobierno del Estado ha tratado de hacer su parte y emitió 3 decretos para la regularización de fraccionamientos o asentamientos humanos irregulares en predios de propiedad privada, en 1997, 2002 y 2005. El objetivo de los mismos era la regularización de asentamientos humanos en predios o fraccionamientos urbanos y rurales de propiedad privada, mediante su conversión en acciones urbanísticas por objetivo social, utilizando la figura de la usucapión para quien careciera del documento necesario para acreditar su propiedad o que su título fuera deficiente y no tuviera los requisitos para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Es necesario resaltar que el poseionario podía usar esta figura en terrenos menores a los 1,000 metros cuadrados.

Pero, en realidad, las acciones del Estado no se han quedado sólo en tratar de dar certidumbre a la tenencia de la tierra, estas también se han diversificado a través de programas públicos como vivienda progresiva y mejoramiento de la vivienda, con Miguel de la Madrid. Vivienda en Solidaridad, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, fondos municipales de solidaridad, agua potable y alcantarillado, con Carlos Salinas. Con Ernesto Zedillo desapareció Solidaridad y se apoyan programas como el de vivienda, agua potable y saneamiento en zonas urbanas, desarrollo de infraestructura social básica a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del ramo 33. Con Vicente Fox se fortaleció el programa de apoyo a la construcción de vivienda popular y de interés social, se generó una enorme cantidad de créditos para la adquisición de vivienda a través de programas de INFONAVIT, FOVISSTE y de Hipotecarias, y se detona de manera importante la oferta de viviendas para las clases populares. El problema es que se ofertaron las viviendas en espacios relativamente lejanos de los centros históricos y de las áreas de trabajo de los beneficiarios de los créditos.

Esto conllevó a un crecimiento horizontal de la mancha urbana, pero también a la subutilización y al abandono de casi un tercio de las vivien-

das². En este sexenio, también se impulsó el programa Hábitat. Con Felipe Calderón se dio continuidad a Hábitat, que está diseñado para enfrentar los desafíos de la pobreza urbana a través de un modelo de acción que combina, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento en las zonas urbano-marginadas y la instrumentación de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario. Se impulsa un programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos irregulares (PASPROAH), programa de rescate de espacios públicos, y el programa tu casa. Del ramo 33 podemos señalar el FAIS, que se puede utilizar para servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación de colonias pobres, mejoramiento de vivienda entre otras cosas, y el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

La certidumbre a la propiedad y a la tenencia de la tierra

Evidentemente, la CORETT y las Comisiones de Regularización previstas por los decretos estatales no han sido suficientes para resolver el problema de la informalidad. Quizá, habría que decir que, lejos de desanimar y frenar la invasión y la venta de predios de propiedad privada, social y pública, pareciera que la han estimulado, pues el Estado legitima un acto ilegal a través de las instancias públicas mencionadas. De las investigaciones presentadas durante el “Seminario Internacional: Superada la informalidad, nuevos desafíos: Políticas para colonias populares consolidadas” no se desprende que, en realidad, todos los que invadieron o compraron predios hayan sido personas verdaderamente necesitadas o de escasos recursos, o que en su caso sean lotes pequeños, pues se muestran casos donde el tamaño ronda entre los 131 y los 183 m² (6.6 x 20 y 8.3 x 22 metros, respectivamente) cuando,

² Tal es el caso del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga donde una de cada 3 viviendas en los nuevos fraccionamientos se encuentran solas. Caso similar se presenta en el municipio de El Salto, donde fraccionamientos como la Azucena llegan a casi el 40% de las viviendas solas, porque las abandonaron sus dueños o porque no se han podido vender.

actualmente, la vivienda popular oscila entre los 39 y 52 m².

Resultaría un dato interesante identificar el tamaño promedio de los lotes de las colonias populares consolidadas y el porcentaje de predios o lotes que supera el promedio. Pareciera que resulta más redituable invadir o comprar terrenos irregulares que adquirir créditos a 20 años pagando altos intereses. Es interesante este asunto a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en el artículo 1º, señala que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución, y en su artículo 4º indica que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y no dice que sólo los más pobres.

De los problemas identificados: legalización de la propiedad, aseguramiento de la posesión y apoyo para la renovación de la vivienda, con lo expuesto en párrafos anteriores, se puede concluir que el gobierno ha hecho intentos por mitigar estas problemáticas, pero que finalmente no han resultado suficientes. Pero también se podrían plantear algunas preguntas como: ¿Le interesaría al Estado realmente resolver el problema de la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares? ¿Estaría dispuesto a dejar de manipular a los pobres y necesitados de vivienda y de certidumbre jurídica y dejar de verlos como un votante potencial y cautivo? ¿Estaría dispuesto a acabar con la esperanza de contar con un título de propiedad o con un lote que se convertirían en el patrimonio familiar de los pobres? ¿Qué tan dispuestos estarían los partidos políticos a dejar de verlos como un objeto capaz de movilizar para confrontarlos con los gobiernos que no sean de su partido? (caso del Frente Popular Francisco Villa del DF o de los movimientos de los sin techo).

Para dar certidumbre jurídica, se requieren recursos económicos para la liquidación de las superficies a expropiar; la pregunta es ¿de dónde saldrían esos recursos en tiempos de crisis económica? Aunque la entrega de los títulos de propiedad no es de forma gratuita, pues se generan créditos fiscales, estos no corresponden con el valor real del bien inmueble. Además, existen programas de apoyo para los solicitantes que no cuenten con recursos suficientes para liquidar el proceso de escrituración y registro de sus escrituras, lo que significa otra partida presupuestal y recursos adicionales, además de todos los recursos necesarios para dotar de los servicios públicos que aun carecen los asentamientos irregulares y las colonias consolidadas.

Otra de las preocupaciones detectadas en el Seminario es el estatus que guarda la propiedad. Aunque detectaron que el 80% son dueños originales que no han vendido su propiedad, existen problemas físicos por la consolidación paulatina del predio. Al dueño original se le han añadido nuevas familias a su vivienda, hijos o hijas casadas, madres solteras o divorciadas que regresan al núcleo familiar o que no han salido de él. Hijos a los que se les ha permitido construir un cuartito, un departamentito, un segundo piso o que han colaborado para la construcción del lote, y que evidentemente, bajo su perspectiva, han generado derechos sobre la propiedad. Este sí es un asunto que podría generar problemas delicados. Como todo buen mexicano, las cosas se dejan para después; así, la necesidad de disponer del patrimonio a través de un testamento que permita no dejar problemas se va postergando, porque el pensamiento en México es: si se hace ese acto se llama a la muerte. Son pocos los mexicanos que lo han hecho y muchos los que mueren intestados. Aquí, el Estado mexicano ha respondido con la política pública “Septiembre, mes del testamento”, donde los notarios cobran honorarios reducidos para fomentar dicha práctica.

¿Hasta qué punto se pueden considerar ilegales las prácticas mencionadas? Quizá es más adecuado advertir que son acciones no pensadas a largo plazo, basadas en actos relacionadas con la confianza y certeza que en el futuro se respetarán los acuerdos pactados con el dueño del predio, pero que, desafortunadamente, ante la falta de actos legales formalizados ante un fedatario público, sólo generarán problemas que pueden, inclusive, terminar en actos de violencia.

Conclusión

Es importante concluir como se comenzó: los asentamientos irregulares son un problema multifactorial que requiere respuestas multicriterio. La certeza jurídica difícilmente se alcanzará al cien por ciento, sobre todo por la cuestión clientelar asociada a la política. La pobreza que genera la invasión o la venta de predios de propiedad social, privada o pública, nunca se acabará; por el contrario, los escenarios pesimistas globales con efectos regionales marcan que aumentarán los pobres. La falta de servicios públicos, de equi-

pamiento en los asentamientos irregulares, tanto consolidados como no consolidados, también se puede prever que no se resolverá. La falta de tejido social se podrá resolver en la medida que las propias colonias trabajen por construir ciudadanía y aumenten los niveles de capital social a través de la cooperación y la asociación, apropiándose del espacio, haciéndolo suyo y resolviendo, en la medida de lo posible, sus propios problemas, esperando el apoyo del gobierno a través de los programas públicos, a los cuales podrán acceder en la medida en que se organicen políticamente.

La problemática relacionada con las prácticas irregulares, como construir un cuartito, un departamentito, un segundo piso o que han colaborado para la construcción del lote, generan conflictos familiares (pues es evidente que estos problemas ya se están presentando) y de carácter legal, que finalmente no resultan de bajo costo y que impacta el patrimonio familiar. ¿La solución? Quizá, generar políticas de difusión informativa, no sólo sobre la necesidad de elaborar su testamento, sino también informar sobre los efectos que tendrían en el futuro los actos señalados. Aquí se podrían involucrar las universidades a través de los programas de servicio social, o en su caso divulgando los resultados de las investigaciones que manejen esta temática.



SEGUNDA PARTE

Propiedad, movilidad residencial y entorno físico de los lotes y las viviendas





Cambios transgeneracionales del hábitat popular en América Latina. Propiedad y movilidad residencial

El proceso de producción del hábitat popular en el área metropolitana de Buenos Aires: en busca de relaciones, encuentros y desencuentros

MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO

MARÍA SOLEDAD ARQUEROS MEJICA

TOMÁS ALEJANDRO GUEVARA

Introducción

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) tiene una larga historia de urbanización; forman parte de la misma los asentamientos y barrios que surgieron de manera informal y que con el tiempo se han ido consolidando e integrando a la trama urbana. Si bien su integración reconoce diferentes

formas y clivajes, no es posible soslayar que las viejas urbanizaciones informales periféricas son, en la actualidad, urbanizaciones populares integradas a la metrópolis. Sin embargo, a pesar de su presencia en la ciudad a lo largo de los últimos 30 años, y en algunos casos hasta más de 50,¹ poco se sabe acerca de cómo han evolucionado los procesos de producción del hábitat que han contribuido a la consolidación de estos barrios.

En este marco, el presente trabajo explora dichos procesos, a fin de dar cuenta cómo ha sido su derrotero y cómo los rasgos de su evolución se relacionan con la integración (en diferentes grados y modalidades) de los barrios a la trama urbana. En este sentido, se pretende articular dos escalas de análisis: por un lado, la escala barrial, que toma en cuenta los procesos de urbanización y la integración y consolidación de los barrios populares a la trama urbana y, por otro lado, la escala familiar, que toma en cuenta las trayectorias de las familias y el desarrollo de procesos de producción de hábitat que desarrollan.

Desarrollo de barrios populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires

La historia del hábitat popular en el AMBA se remonta a las postrimerías del siglo XIX. Si bien siempre han existido en la ciudad los denominados *caseríos* o *rancheríos*, éstos, generalmente, preexistieron a la formación de pueblos suburbanos que posteriormente se integraron a la metrópoli. Es hasta la década de 1860² cuando la ciudad se abre a la inmigración y, con ella, a la aparición y el desarrollo de variadas formas de hábitat popular.³ La

¹ Como es el caso de algunas villas de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios de la primera corona (Villa Tranquila en Avellaneda).

² Cabe destacar que la urbanización de Buenos Aires y de su conurbación ha sido un proceso que se desarrolló muy lentamente desde su fundación (la primera en 1537 y la segunda en 1580) hasta entrado el siglo XVIII. La creación del Virreinato del Río de La Plata, en 1778, y la posterior habilitación para el comercio extranjero del puerto de Buenos Aires fueron el puntapié inicial del proceso de urbanización.

³ A fines del siglo XIX, la ciudad de Buenos Aires experimenta un fuerte proceso de crecimiento poblacional tributario de la llegada de grandes contingentes de inmigrantes europeos entre 1871 y 1887, situación que se extenderá hasta las primeras décadas del siglo XX. En 1869, la ciudad contaba con 178.00 habitantes. Aproximadamente veinte años después

inmigración generó una importante demanda habitacional, dando lugar a la aparición de *conventillos* o *inquilinos*. Hacia fines del siglo XIX, las casonas pertenecientes a las familias patricias, abandonadas con posterioridad a las pestes que azotaron la ciudad en la década de 1870, fueron transformadas en albergues colectivos para los inmigrantes. La carencia de servicios sanitarios y los espacios densamente ocupados los convirtieron en el prototipo de alojamiento reservado para los sectores más carenciados.

Los *inquilinos* fueron la única alternativa habitacional para los sectores de menores ingresos, hasta entrada la década de 1930. A partir de entonces, llega a su fin el modelo agroexportador que guió el desarrollo de la economía argentina, dando paso a un proceso de sustitución de importaciones. Así, hacia 1938, la actividad industrial supera por primera vez a la actividad agrícola y, paralelamente, Buenos Aires consolida su hegemonía como centro urbano y productivo del país. Un fenómeno urbano significativo, que comienza a consolidarse durante este período, es el de las *villas miserias*, tanto en la ciudad central como en los municipios de la primera corona de la aglomeración.⁴ Se trata de barrios de trazado irregular, con viviendas precarias, a veces construidas con material de descarte y con carencias de servicios de infraestructura y equipamiento, localizadas espontáneamente en terrenos vacantes de dominio público o privado.

En la Ciudad de Buenos Aires, las villas se localizaron en las zonas centrales (zona portuaria o ferroviaria) y en el sector sur, próximo al Riachuelo. Las primeras villas metropolitanas surgen a fines de la década de 1930. En la década de 1940, aparecen nuevos núcleos en los barrios del sur de la Ciudad y en los municipios aledaños. En los partidos de la primera corona, las *villas de emergencia* se localizan próximas a la ciudad central,

(según datos del Censo Municipal de 1887), la cantidad de habitantes ascendía a 433.375 y entre ellos el 52% era extranjero. En 1914 la población de Buenos Aires prácticamente cuadruplicaba a la de 1887, ascendiendo a 1.575.814 habitantes. De este modo, durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX la población de la ciudad creció aceleradamente y la ciudad se expandió a un ritmo desconocido hasta entonces (Gutman y Hardoy, 2007).

⁴ Las primeras villas de la ciudad se remontan a inicios de la década de 1930, pero el fenómeno se consolida con la expansión del modelo de sustitución de importaciones. En 1931 el Estado dio refugio a un contingente de polacos en unos galpones vacíos ubicados en Puerto Nuevo que dio origen, en el marco de la crisis mundial, al primer nucleamiento llamado Villa Desocupación. Al año siguiente, se conformó otro caserío llamado Villa Esperanza (Blaustein, 2001).

en la cercanía de las zonas industriales y las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista.⁵

Inicialmente, el asentamiento en villas fue, para muchas familias, una solución de carácter transitorio. Posteriormente, con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la crisis económica, se convirtió en una solución habitacional de carácter permanente. El fenómeno de las *villas* perdura hasta la actualidad en la ciudad central y en los partidos aledaños. Al igual que el resto del tejido urbano, han sufrido procesos de extensión, de consolidación y de densificación, integrándose a la dinámica económica y urbana de la ciudad. Estos procesos generaron la emergencia y crecimiento, entre otras cuestiones, de un dinámico mercado inmobiliario en estos barrios, tanto de compra y venta de lotes y viviendas como, en las últimas décadas, de alquileres de viviendas y cuartos.

En las décadas de 1940, 1950 y 1960, se produce una gran afluencia de nuevos migrantes internos debido al proceso de industrialización sustitutiva y a la reconfiguración de las economías regionales que permitieron la consolidación de amplias zonas ocupadas por barrios autoconstruidos, que se ubicaron frecuentemente en zonas dispersas, desestructuradas y con frecuencia inundables. Así, se desarrolló una nueva forma de hábitat popular: los *loteos económicos* (Clichevsky, 1975; Torres, 2001).

Los *loteos económicos* permitieron el acceso a la propiedad legal en tierras suburbanas a la población de bajos ingresos, a través del pago en cuotas a lo largo de una o dos décadas. Los asalariados de la industria constituían una demanda solvente para los nuevos emprendimientos, apoyados en la existencia de grandes subsidios, que abarataron el costo del transporte, de líneas de créditos subsidiados en los bancos oficiales y de un contexto de pleno empleo. La escasa reglamentación y la baja dotación de servicios exigidas para el loteo facilitó el proceso de acceso a la propiedad. Sin embargo, los bajos costos de urbanización y transporte se trasladaron a los largos tiempos de viajes, necesarios para el acceso a las fuentes de

⁵ En la actualidad, las villas del Gran Buenos Aires, se ubican en territorios de fragilidad ambiental, principalmente en las cuencas de inundación, cercanas a vías de circulación que permiten el vínculo con las áreas centrales. Cobran gran importancia en los partidos del sur de la primera y segunda corona: Avellaneda, Quilmes, Florencio Varela, en la cuenca San Francisco-Las Piedras o al Noroeste, en la cuenca del Reconquista-Luján. A pesar de ello, en algunos partidos del norte de la RMBA y que tradicionalmente albergaron población de ingresos altos, por ejemplo San Isidro, el fenómeno también está presente.

trabajo, a la escasa calidad de urbanización, y al costo de la construcción de la vivienda. El desarrollo de los *loteos económicos* no hubiera sido posible sin la existencia de “fuertes subsidios que abarataron radicalmente el costo del transporte suburbano, nacionalizado en 1947-1948,⁶ facilitando de esta manera los desplazamientos cotidianos residencia-trabajo de los trabajadores urbanos” (Torres, 2001) y la realización de las nuevas urbanizaciones en toda la periferia.

El decreto ley 8.912 del año 1977, que regula los usos del suelo en los municipios de la conurbación, y la crisis y transformaciones económicas de la década de 1970, pusieron fin a los loteos económicos, y con ellos al acceso a la tierra de amplios sectores de ingresos bajos y medios bajos. A pesar de ello, la demanda de tierra urbana (o potencialmente urbanizable) para estos sectores continúa creciendo en la ciudad metropolitana. Esta situación se agrava en el marco de la dictadura militar que, en 1977, implementa un plan sostenido de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires⁷ y traslada compulsivamente esa población hacia las villas del conurbano, y en menor medida hacia el interior del país. Gran parte de esta población retornó durante la década de 1980, repoblando rápidamente las villas de la ciudad.

Ante el agotamiento de los loteos económicos, la erradicación de las villas de la ciudad central y la falta de políticas habitacionales adecuadas,

⁶ “Los precios del pasaje en los ferrocarriles suburbanos aumentaron entre 1939 y 1959 de m\$*n* 1,60 a m\$*n* 750; mientras que el nivel general de costo de vida, en el mismo período, aumentó entre m\$*n* 2,60 y m\$*n* 78,7. Es decir, en el primer caso los precios se multiplicaron por cinco y en el segundo por treinta (m\$*n* era el símbolo que designaba a los «pesos moneda nacional», unidad monetaria argentina durante el período de referencia). Este abaratamiento radical del transporte -excepcional si lo comparamos con ejemplos internacionales- sólo fue viable como política del Estado luego del cambio político que posibilitó la nacionalización de los ferrocarriles, incluyendo la extensa red suburbana de Buenos Aires” (Torres, 2001)

⁷ Con el brigadier Cacciatore como intendente municipal, se pone en marcha el Plan de Erradicación de villas de emergencia. Las villas fueron definidas, en un informe elaborado por la Comisión Municipal de la Vivienda (1980:4; cit. en Blaustein, 2001) como asentamientos ilegales de familias en tierras fiscales y en algunos casos de terceros particulares, con construcciones que no cumplen normas mínimas edilicias ni de salubridad e higiene compatibles con la vida urbana, configurando un alto grado de hacinamiento poblacional y familiar. En la Capital y el Gran Buenos Aires existían, para ese entonces, 400 mil villeros repartidos en 600 núcleos poblacionales. Cuando los militares ocuparon el poder, en marzo de 1976, en la ciudad de Buenos Aires vivían exactamente 224.885 villeros. Esa fue la cifra proporcionada por las propias autoridades militares, en la que incluyeron 9.100 habitantes de seis Núcleos Habitacionales Transitorios y a otros 6.930 que poblaban los barrios Rivadavia, García y Mitre.

hacia principios de la década de 1980, existía una gran demanda insatisfecha de tierra y vivienda que no podía ser canalizada. De esta manera, en estos años emergen dos fenómenos singulares en el marco del deterioro del poder de la dictadura militar, y su menor capacidad de control y represión sobre los procesos de producción del hábitat de los sectores populares.

Por un lado, surgen las ocupaciones de inmuebles en la Ciudad de Buenos Aires, que contaba con un parque de vivienda desocupado muy importante, que en pocos años comienza a ser ocupado de manera irregular. Existen casos paradigmáticos, como la traza de la ex Autopista 3, el ex PADELAI, y muchos otros, involucrando en la actualidad a 220 mil personas, según un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2009. Por otro lado, las ocupaciones de tierra en el Conurbano Bonaerense, que dieron origen en las décadas subsiguientes a cientos de asentamientos. Lo característico de éstas fue su carácter colectivo y organizado, su intención de respetar pautas mínimas de planificación para favorecer su ulterior regularización. En la mayoría de los casos, sin embargo, esta regularización, finalmente, no se produjo, y es objeto de reiterados conflictos sociales e implementación de políticas específicas de regularización y mejoramiento en los últimos años.

En la actualidad, las diferentes formas de hábitat popular siguen manifestando una vitalidad y un crecimiento notable —con la excepción de los loteos económicos que son inviables en términos normativos y económicos—, en especial por la falta de políticas habitacionales adecuadas que permitan canalizar la demanda de suelo y vivienda de las familias de sectores populares. Las villas y asentamientos no han dejado de crecer de manera sostenida en los últimos años. Según estimaciones del equipo INFOHABITAT (2008) para 2006, existían alrededor de 819 villas y asentamientos en el AMBA, con una población que asciende a alrededor de 1,2 millones de personas (10% de la población).⁸ Dentro de este universo existen numerosos asentamientos que son de emergencia reciente, tamaño reducido y gran precariedad, denominados “nuevos asentamientos urbanos”. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires contabilizaba en 2006, alrededor de 24 nuevos asentamientos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires.

⁸ Ver sitio web en www.infohabitat.com.ar.

Cuadro 1: Formas del hábitat popular en el AMBA		
	Hábitat informal	
	Sobre tierra vacante	Sobre inmuebles
Tipologías	Villas	Inquilinatos
	Asentamientos	Ocupaciones de inmuebles
	Loteos informales	Hoteles pensión
	Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU)	
Origen	Las villas se originan en la década de 1930 pero tienen su auge en la década de 1940. La primera villa de la ciudad se desarrolla en Puerto Nuevo (Villa Esperanza)	El origen de los inquilinatos está vinculado a las oleadas inmigratorias producidas a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Se desarrollan en los barrios del sur de la ciudad y en algunos municipios de la RMBA.
	Los primeros asentamientos data de la década de 1980	Las ocupaciones de inmuebles surgen en la década de 1980.
	Los loteos informales tienen su auge en las décadas de 1940 y de 1950	Los hoteles pensión se originan con la sanción de la Ley 14.821, a fines de la década de 1950, que habilita la figura del hospedaje como vivienda transitoria
	Los NAU se desarrollan a partir de fines de la década de 1990	
Localización	Las villas y los NAU predominan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las villas además se localizan en algunos municipios de la primera corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).	Todas las tipologías de informalidad sobre inmuebles se desarrollan fundamentalmente en la CABA. En general, se localizan en áreas centrales.
	Los asentamientos y los loteos informales se desarrollan en municipios de la RMBA. En general, en áreas no consolidadas.	
Relación con la trama urbana	Las villas y los NAU no respetan el diseño de la trama urbana	
	Los asentamientos y los loteos informales mantienen el amanzanamiento tradicional	

Fuente: Di Virgilio, Arqueros y Guevara (2011).

Procesos de producción del hábitat en el AMBA y en los casos analizados

En términos generales, los fenómenos que analizamos en este trabajo pueden ser englobados bajo el nombre genérico de “producción del hábitat” (PH). Esta categoría designa un universo heterogéneo de prácticas sociales de producción y reproducción de las condiciones sociales necesarias para habitar en la ciudad.⁹ Analíticamente, reconocemos tres modalidades fundamentales de PH: I. La Producción Capitalista del Hábitat (PCH), que refiere a la producción y el acceso a la vivienda (y al suelo) a través del mercado, y está determinada por la lógica de la ganancia; II. La Producción Social del Hábitat (PSH), la autoconstrucción, la autoproducción y otros procesos que se diferencian por poner de relieve el carácter de valor de uso del suelo y la vivienda, por encima de su valor de cambio; III. La intervención estatal en materia urbanística, que a través de las políticas habitacionales, las obras de infraestructura y los equipamientos colectivos, sustentan los procesos anteriormente mencionados y permiten su despliegue (Guevara, 2010). Existe, ciertamente, alguna superposición entre los procesos de PCH y PSH, así delimitados, que se distinguen de manera analítica, pero están íntimamente entrelazados en la realidad concreta. Es un recorte metodológico que nos permite aprehender alguna característica distintiva de ambos procesos.

En las diferentes modalidades que asume el hábitat popular en el AMBA (véase cuadro 1), se pueden identificar las distintas lógicas y modalidades de producción del hábitat. Los conventillos y los inquilinatos se organizan en función de una lógica de la rentabilidad y de apropiación de renta urbana por parte de los propietarios. En este sentido, la lógica que impulsa el desarrollo y la dinámica de este tipo de hábitat es claramente capitalista. Lo mismo podría señalarse en relación a los loteos económicos, en donde existen agentes económicos que, con escasa inversión, valorizan geoméricamente el suelo no urbanizado y especulan con la posterior llegada de inversión pública en infraestructura y servicios, que profundiza este fenómeno. Esto

⁹ Incluimos en este universo no sólo la vivienda como unidad física, sino un conjunto amplio de servicios –privacidad, seguridad, accesibilidad a servicios básicos, movilidad, etc. En este trabajo utilizamos vivienda y hábitat como sinónimos, pero hacemos referencia a esta noción de vivienda en sentido amplio, esto es, como hábitat o medio-ambiente.

no obsta que en ellos la lógica capitalista se articule con procesos de autoconstrucción del hábitat por parte de las familias involucradas.

Las villas y asentamientos, por su parte, responden fundamentalmente, en un primer momento, a una lógica de reproducción social. En el caso de las villas, priman los procesos de autoconstrucción, mientras que en los asentamientos, por su carácter organizado, es posible pensar en procesos de autoproducción del hábitat. No obstante, con el correr del tiempo, la densificación de villas y asentamientos y la emergencia del mercado inmobiliario informal modifican profundamente esta dinámica.

Estos rasgos pueden observarse claramente en los casos analizados en este trabajo. Villa 19 y Villa Tranquila son producto de procesos de migración en el contexto de sustitución de importaciones de las décadas de 1940-1970. En este sentido, son producto de la llegada de migrantes “por goteo”. Las transformaciones recientes en los procesos de urbanización de la metrópolis generaron un proceso de densificación acelerado en estos barrios que, paralelamente al desarrollo del mercado informal —especialmente dinamizado a través de la construcción de piezas para alquiler en sus viviendas—, modificó profundamente la estructura demográfica de las mismas. Este proceso se da de una manera mucho más incipiente en los asentamientos.

La Villa 19 se encuentra en el límite suroeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el barrio de Villa Lugano. Su localización podría ser caracterizada como una *periferia en la centralidad* del aglomerado Buenos Aires. Su localización está vinculada a la disponibilidad de tierra vacante en la zona sur de la ciudad y a la existencia de establecimientos industriales, demandantes de mano de obra. En la década de 1980, con el fin de la dictadura militar, se produce el repoblamiento del barrio: familias expulsadas por la dictadura militar retornan al barrio; a ellas se suman otras nuevas que buscan dar respuesta al déficit de políticas de vivienda social.

A mediados de la década de 1990, comenzaron a desarrollarse las primeras obras de urbanización en el barrio Inta. Si bien el proceso aún no se ha completado, Inta experimentó algunas mejoras. La ausencia de tierra vacante en el barrio desalienta la ocupación de los terrenos como modalidad de acceso a la tierra. Como resultado, se han dinamizado las transacciones inmobiliarias, acompañadas de procesos de densificación, subdivisión de los terrenos y verticalización. Según datos oficiales de 2002, en el barrio

habitaban 3,467 personas y alrededor de 900 hogares; es decir, que es una villa de tamaño reducido, si se la compara con las grandes villas de la ciudad.

Villa Tranquila, por su parte, se encuentra ubicada próxima al centro del partido de Avellaneda, en la primera corona del AMBA. Presenta un tejido compacto con una estructura interna de pasillos, a través de los cuales se distribuye, de manera precaria, el agua de red y la energía eléctrica. Sólo están pavimentadas algunas de las calles que rodean el barrio y su calle principal. En la actualidad, en Villa Tranquila, las ocupaciones continúan siendo un mecanismo de producción del hábitat. Las mismas se concentran en sectores intersticiales y zonas de borde, mientras que, en los sectores más consolidados, los mecanismos predominantes son la compra-venta de las viviendas, la cesión y/o la subdivisión de lotes. Según un Censo realizado por el municipio de Avellaneda en 2004, en el barrio habitaban 7.039 personas, que conformaban 1.917 familias.

El Barrio San Jorge también está ubicado en el partido de Avellaneda, en la localidad de Villa Domingo. Este barrio está totalmente incorporado a la trama urbana y no presenta discontinuidades con el resto del tejido de la ciudad. Se originó en 1985, a partir de una toma organizada. En la ocupación de las tierras, los vecinos procuraron, desde un principio, respetar la normativa estatal. Luego de la ocupación organizada de los terrenos, los únicos mecanismos de acceso al hábitat fueron la compra —acompañada, también en este caso, de subdivisiones— y la cesión, ya que el barrio no presentaba terrenos vacantes y los vecinos evitaron la ocupación de los espacios destinados a calles y equipamiento colectivo. La única ocupación de terrenos ocurrida luego de la toma original, se produjo en años recientes en una parcela ubicada en el centro del barrio, en donde se emplazaba un predio fabril.

El asentamiento San Gerónimo se ubica en tierras periféricas de la segunda corona del área metropolitana, en el partido de Almirante Brown. Las tierras, de origen rural, fueron donadas a la Iglesia Católica por su propietaria, institución que fue repartiendo los lotes a familias con problemas habitacionales. En la década de 1970, los terrenos son transferidos a la Asociación Cultural Esdeva, quien sería en adelante la encargada de realizar los loteos y ubicar a las familias. El trazado del barrio contemplaba una planificación de calles y espacios verdes, siguiendo una estrategia de urbanización formal. Según los datos del último Censo de población,

hogares y viviendas realizado en el 2001, el barrio posee 1,879 viviendas, en las que se distribuyen 1.932 hogares. La población total del barrio es de 8,614 habitantes.

Características del hábitat en las villas y asentamientos estudiados

Con el propósito de dar cuenta de las huellas que los procesos de producción del hábitat han dejado en las urbanizaciones populares en el AMBA, hemos realizado una encuesta en los cuatro barrios seleccionados, a fin de relevar aspectos como la forma de acceso al lote y/o a la vivienda, el tiempo transcurrido desde el momento del acceso, la forma de acceso, la relación de los ocupantes con el proceso de regularización del dominio de los terrenos, los alcances del proceso, etc. En el marco de dicho relevamiento, hemos obtenido datos sobre la situación d, aproximadamente, 370 lotes.

En cada uno de los barrios se aplicó una muestra probabilística, a fin de relevar la situación de un número importante de lotes (auto) producidos en los diferentes tipos de hábitat (villa y asentamiento). En el Barrio Inta, en Villa Tranquila y en San Gerónimo se relevaron 100 lotes en promedio. En San Jorge, por tratarse de una urbanización poco extendida, se relevaron 65 de los 73 que completan el barrio.

En el AMBA, la proporción de hogares propietarios aumentó sensiblemente en los últimos veinte años: a principios de los años 1990, 64.6% de los hogares de la RMBA estaban en esa situación; diez años más tarde esa categoría comprende al 72.9% (INDEC, 1991 y 2001). El alquiler, desde el punto de vista de su valor social, se considera como una situación transitoria, cuestión que se expresa, no sólo en la proporción de hogares que se encuentra en esta categoría (10.94%), sino también en su evolución decreciente a lo largo de la década (13.2% en 1991). Ante estos guarismos, es posible pensar que el acceso a la propiedad constituye un elemento esencial en la experiencia habitacional de los hogares de la AMBA.¹⁰ De este modo,

¹⁰ Lo mismo parece ocurrir en otras áreas metropolitanas de América Latina, entre ellas San Pablo (Menna Barreto Silva, 2002).

la situación de tenencia se torna relevante, no sólo por lo que expresa en sí misma (la relación con la propiedad), sino en la medida en que informa, también, sobre las características del mercado inmobiliario y los valores socioculturales que permean su estructuración.

Como señaláramos anteriormente, en las urbanizaciones populares, el acceso a propiedad no se logra necesariamente a través de mecanismos del mercado. En los casos analizados, el 44.3% de los hogares accedió a la propiedad a través de la compra del inmueble. El resto lo hizo a través de otros mecanismos, entre los que se cuentan la sesión por parte de algún familiar (8.2%) y la ocupación (47.5). Ahora bien, en estas urbanizaciones, la compra del lote y/o de la vivienda no implica su titulación: sólo 18.2% de aquellos que adquirieron su propiedad a través de una transacción de compra-venta afirma que lo hicieron con escrituras.

Tanto en el Barrio Inta como en Villa Tranquila se han ejecutado —o se ejecutan actualmente— acciones de reordenamiento urbano, con vistas a sanear el dominio de las tierras. Sin embargo, el ritmo de desarrollo de dichas acciones es muy lento, y hasta hoy no han avanzado sensiblemente. De esta manera, mientras que el 27.9% de los residentes en estas urbanizaciones afirmó, en promedio, que le había tocado llevar a cabo la regularización del lote, este porcentaje desciende a 5.4% en el Barrio Inta y 15.5% en Villa Tranquila, mientras que asciende a 37.2% para San Gerónimo y 67.2% para San Jorge.

En relación a los años de residencia en el barrio, el estudio permite advertir que, en promedio, los hogares tienen 18 años de permanencia en el mismo lote, evidenciando una gran estabilidad de las familias residentes. Las familias más estables parecen ser las de San Gerónimo; en promedio, llevan unos 22 años de permanencia en el barrio. Esta estabilidad se puede explicar por una relativa seguridad en la tenencia del suelo, que por su carácter periférico, y por ser de propiedad de la Iglesia, no estuvo sujeto a demandas de desalojos. En el otro extremo se encuentra Villa Tranquila, con 13.6 años promedio, que ocultan diferentes “olas” de asentamiento de la población en el barrio.¹¹ Por su parte, San Jorge e Inta se ubican, ambos, en

¹¹ Cuando el promedio de años de residencia en el barrio se calcula para hogares con jefes adultos jóvenes y jefes de más de 40 años, se observa claramente esta situación. Mientras que entre los jefes adultos jóvenes el promedio de años de residencia no supera los 5 años; entre los mayores supera los 25 años.

17 años promedio, lo que también da cuenta de la existencia de poblaciones estables que residen en el barrio desde los orígenes —el poblamiento en 1985 de San Jorge y el repoblamiento posdictadura, en el caso de Inta, entre 1980 y 1983—. En este contexto, la principal estrategia habitacional para la gran mayoría de las familias, ha sido el mejoramiento progresivo de su situación a través de la inversión de recursos monetarios y fuerza de trabajo en el propio lote y vivienda.

Asimismo, en una importante proporción (alrededor de 30%) de hogares, alguno de los cónyuges afirmó que siempre vivió en el mismo barrio, mientras que en 17% de los hogares encuestados, ambos cónyuges afirmaron vivir desde siempre allí. Estos guarismos son más elevados en San Jorge: en 44.4% de los hogares, ambos cónyuges declararon que viven desde siempre en el barrio, evidenciando una gran estabilidad en su trayectoria residencial. En Villa Tranquila, esta proporción desciende a 22.4%, mientras que en San Gerónimo y Barrio Inta desciende abruptamente, a 7.3% y 3.0% respectivamente.

Los datos recogidos nos permiten observar que la intensidad de ocupación de los lotes es mayor en las villas¹² que en los asentamientos de la conurbación. Entre las urbanizaciones relevadas, resulta llamativo el hecho de que Villa Tranquila sea la que presenta el índice más bajo de ocupación de lotes (1.1 vivienda por lote vs 1.2 y 1.3 en San Gerónimo y San Jorge, respectivamente). Sin embargo, se debe resaltar que en este barrio se ubican los lotes de menor tamaño promedio (119m²) y los hogares en promedio más numerosos.¹³ Es posible pensar que, si bien la intensidad de ocupación del lote es menor, ello se explica, fundamentalmente, por la existencia de lotes muy pequeños, cuyas actuales dimensiones pueden ser tributarias de procesos de subdivisión previos.

Combinando las diferentes variables referidas a las características de las viviendas y sus problemas, elaboramos un índice de consolidación sintético

¹² Las villas, debido a su crecimiento “por goteo” o relativamente “espontáneos” tienen, como vimos, tamaños promedio de lote menores, por lo que el aumento de la intensidad en el uso del suelo en general sólo puede ser a través de la edificación en altura; mientras que en los asentamientos, debido a que en su origen se buscó respetar en alguna medida la trama urbana, para facilitar su regularización, la intensidad por subdivisión del lote es más frecuente que la edificación en altura.

¹³ En San Jorge los lotes tienen un tamaño medio de 194m² y en San Jerónimo de 294. Asimismo, el tamaño medio de los hogares de Villa Tranquila es de 4,5 miembros por hogar vs 4,4 en San Gerónimo y 3,9 en San Jorge.

de tres categorías (consolidada, parcialmente consolidada y no consolidada). Los resultados arrojan que 37.3% de las viviendas relevadas muestran niveles de consolidación importantes, mientras que 43.5% pueden ser consideradas parcialmente consolidadas, y 19.2% no están consolidadas. Existen algunas diferencias por barrio, donde Villa Tranquila muestra el nivel de no consolidación más elevado (26.1%), mientras que, en el otro, extremo se ubican San Jorge y Barrio Inta, con 41.8% y 43.2% de viviendas consolidadas respectivamente.

Cuadro 2. Características de los hogares residentes en urbanizaciones populares del AMBA, 2008				
Dimensión	San Gerónimo	San Jorge	Villa Tranquila	Barrio INTA
Cónyuges vivieron siempre en el lote (%)	28,5	67,3	42,9	7,7
Años que vive en el lote	22	17	14	17
Compró el lote	48,3	42,9	40,2	45,7
Superficie promedio del lote (mts2)	274	171	117	106
Cambió la superficie del lote (%)	1,1	13,1	4,3	13,8
Precio promedio del lote (\$)	9.407	13.069	5.521	6.807
Edad promedio del dueño original	55	50	46	47
Lotes con una sola familia (%)	78,1	82,5	92,9	74,7
Lotes con una sola vivienda (%)	71,9	79,4	92,9	74,7
Lotes sin baño (%)	4,2	1,6	3,1	7,1
Lotes con un solo baño (%)	74,0	65,1	80,6	59,6
Lotes con más de un baño (%)	21,9	33,3	16,3	33,3
Hacinamiento (%)	57,5	49,2	39,2	46,7
Vivienda consolidada (%)	35,3	41,8	30,7	43,2
Vivienda parcialmente consolidada (%)	48,5	45,5	43,2	38,3
Vivienda no consolidada (%)	16,2	12,7	26,1	18,5
Compraron la propiedad con escrituras (%)	27,5	22,2	15,9	4,4
Les tocó la regularización del lote (%)	37,4	67,2	15,5	5,4

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas realizadas en 2008.

Estrategias de acceso al suelo y evolución de la vivienda

Como se mencionó anteriormente, en los últimos años, los mecanismos de acceso al hábitat en villas y asentamientos se ampliaron como producto de la consolidación de los barrios y de la carencia de suelo vacante. De este modo, a la tradicional modalidad de ocupación se le sumaron la compra-venta de viviendas y la cesión. En este sentido, las operaciones de mercado y los procesos de subdivisión y cesión de terrenos se intensifican en las urbanizaciones populares más próximas al centro de la ciudad, combinadas con el crecimiento en altura, menos frecuentes en áreas periféricas.

En términos analíticos, se pueden diferenciar cuatro dimensiones relevantes para este análisis: el acceso al suelo, el acceso a la vivienda, la evolución del lote y la regularización; que pueden ser combinadas para generar tipologías y trayectorias típicas de los hogares de urbanizaciones informales, que dependen de las estrategias habitacionales que desarrollan estos hogares.

El acceso a la propiedad a través de la compra de la vivienda o del terreno¹⁴

En Villa Tranquila, el caso de la familia Moreno muestra el desarrollo de dicho proceso. En este caso, el terreno original fue subdividido por la propietaria y vendido en partes a diferentes familias “[...] ellos habían comprado a la señora que vivía acá, esa pieza... Sí, porque cuando la señora estaba, vendió por pedazos, vendió al que estaba ahí ese pedazo y vendió esa pieza

¹⁴ Se trata de operaciones de mercado que presentan algún tipo de “distancia” respecto de la normativa estatal. En este sentido, la dualidad formal-informal fue problematizada por algunas investigaciones en las últimas décadas (ver Rolnik, 1997). No es objeto de este trabajo aportar a esa problematización, sólo señalaremos que este mercado presenta múltiples contactos con lo que se ha llamado mercado formal, y que por lo tanto no son mercados exactamente diferenciales, sino que trata de un mismo mercado dentro de la urbanización capitalista (Harvey, 1997). Sí es posible señalar que el funcionamiento del mercado en villas presenta algunas flexibilidades de las que otros espacios de la ciudad por lo general carecen (ver Cravino, 2006).

a ellos” (entrevista 4, Villa Tranquila, Provincia de Buenos Aires, febrero de 2011). La familia de nuestra entrevistada compró, a su vez, la vivienda a su segundo propietario “[Este lote lo] compramos, compramos sí [...]” (entrevista 4, Villa Tranquila, Provincia de Buenos Aires, febrero de 2011). Una de las mayores preocupaciones de las familias cuando realizan este tipo de operaciones, es documentar la operación “[...] Tengo los papeles, todo; no tiene validez porque...pero mano en mano, aunque sea un papelito” (entrevista 4, Villa Tranquila, Provincia de Buenos Aires, febrero de 2011).

Esas operaciones incluyen, en general, ciertas flexibilidades en cuanto a las formas y métodos de pago, que se diferencian de las transacciones realizadas bajo la normativa estatal. En este sentido, la familia Pérez, de Villa Tranquila, nos relataba que “conocí a una señora de acá afuera y ella me dijo si yo no me animaba, yo le dije que sí. Lo único que él era el único que salía a trabajar [su marido], y trabaja hasta el día de hoy, solo. Y, vinimos y miramos, y después fuimos pagando de a poco la casa, con desconfianza, pero pagamos” (entrevista 3, Villa Tranquila, Provincia de Buenos Aires, noviembre de 2010).

Otras veces, las subdivisiones se realizan sobre la vivienda, donde cada subdivisión constituye una vivienda separada del resto. El caso de la familia Fernández, del Barrio San Jorge, da cuenta de ello “Este lote era de la familia de él, el señor se separó, se juntó con esa señora y la señora tenía una casa a media cuadra [...] Le alquilaba [a un pariente del marido] la pieza que era de la señora de él, y después lo vendió y se subdividió; se hicieron tres [casas]” (entrevista 1, Barrio San Jorge, Provincia de Buenos Aires, junio de 2010). En este caso, el terreno tiene una construcción en la planta baja, que corresponde a dos viviendas, y una construcción en la planta alta, que es la vivienda de la familia entrevistada.

El acceso a la propiedad a través de la cesión

La cesión es un mecanismo al que las familias apelan con frecuencia para resolver los problemas habitacionales de las segundas generaciones. En general, la cesión viene acompañada de la subdivisión del terreno original. Así lo refleja el caso de la familia Santillán, en cuyo terreno se encontraban emplazadas cuatro viviendas: a) la vivienda principal estaba habitada

por Maximiliano y Elva, los propietarios originales del terreno y sus hijos menores; b) y c) en el patio trasero se construyeron dos viviendas más. En una de ellas reside Laura, la tercer hija del matrimonio, y en la otra Javier, el segundo hijo, junto a sus respectivas familias; d) finalmente, la cuarta vivienda se construyó encima de la vivienda original. Allí residía Alfonso, el primer hijo del matrimonio; “O sea, esa parte, allá adelante vive mi viejo, allá al costado vive mi hermana, yo vivo acá, y mi hermano vive arriba, donde está la escalera ahí” (entrevista 8, Barrio INTA, Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2010). Nuestro entrevistado nos relata que en el caso de Laura y su familia “[...] mi viejo les cedió un terreno de mi abuela, en Catán [González Catán, una localidad de la provincia de Buenos Aires], y como era muy lejos del trabajo que tenía acá en capital [se refiere a la ciudad de Buenos Aires], dividieron e hicieron ahí [en el patio trasero de la casa de los padres]. Mi viejo les dijo ‘agarren esa parte y se las damos’” (entrevista 8, Barrio INTA, Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2010). Alfonso, en cambio, recibió la ayuda de sus padres “Porque la parte de arriba se la edificó mi viejo para que venga a vivir. Porque él alquilaba, de repente se quedó sin trabajo porque lo echaron de la obra [...]” (entrevista 8, Barrio INTA, Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2010).

La construcción de la vivienda definitiva

La construcción de la vivienda es un proceso que transcurre a lo largo del tiempo y que se desarrolla, generalmente, a través de la autoconstrucción. Ese proceso es transitado por las familias que comienzan a construir su vivienda desde cero, pero también por aquellas que adquieren una vivienda en el mercado. En este sentido, como señala Cravino (2006), los villeros acceden a una vivienda con los recursos que cuentan, pero lejos de pensarla como la vivienda definitiva, la conciben como una vivienda sujeta a potenciales mejoras y ampliaciones.

El proceso de construcción, lejos de estar emparentado con el crecimiento de la familia, pareciera depender de los recursos económicos y materiales a los que las familias tienen acceso a lo largo del tiempo. Sin embargo, el objetivo final de la vivienda definitiva, parece depender del tamaño de las familias y las necesidades que éstas identifican para vivir con cierta comodidad y privacidad.

A partir del análisis de casos, pudimos identificar tres etapas en el desarrollo de la vivienda. En un primer momento las familias construyen, por lo general, una habitación con baño y cocina. Luego avanzan en la construcción de los espacios comunes de la vivienda (sala-comedor, por ejemplo). El ciclo se cierra con la construcción de las habitaciones definitivas. A lo largo de este proceso, los espacios con los que cuenta la vivienda van modificando sus usos, en función de las necesidades de las familias y las habitaciones disponibles para el desarrollo de la vida familiar.

Quando la vivienda se construye desde cero: el caso de Fandiña

Quando la familia propietaria de la vivienda fue la que ocupó el lote, el proceso comienza con la demarcación del terreno, en el cual se levanta luego una vivienda pequeña. La familia de Fandiña llegó a INTA durante el redoblamiento del barrio “[Llegamos al barrio] en 1986 más o menos. Hace un montón de tiempo, había poquitas casas. Había poca gente, aparte era feo el lugar...había zanjones ¿viste? Imposible los días de lluvia para salir”. Para ese entonces la familia estaba constituida por Rafael y Fandiña, y cuatro de sus cinco hijos.

Ese año, antes de que se instale la familia completa, Rafael construyó la primer parte de la vivienda “él [Rafael] venía los sábados y los domingos, y creo...mientras, el ranchito que teníamos lo pusimos en venta [...]”. De este modo, la familia construyó una habitación con cocina integrada y un baño, “La edificamos de a poco. De a poquito se hizo donde está el baño más o menos, que era como una pieza así cuadradita, de...tenía seis por siete o algo así, era chiquita”. En esta primera etapa, la vivienda “[...] era de material pero el techo era de chapa, chapa zinc”. Una vez finalizada la primer etapa de construcción de la vivienda, la familia se mudó al barrio “[¿dormían todos acá?] Exactamente. Uno cuando iba entrando iba sobre el otro [...]”



Figura 1. Familia Fandiña, Barrio INTA, etapa 1

En 1987, nació la quinta hija del matrimonio. Por esos años, Rafael se quedó sin trabajo, “Él estaba trabajando y justo después nos quedamos sin nada, porque él estaba sin trabajo y yo [Fandiña] le dije; yo tenía una nena chiquita, y le dije: no puede ser, yo voy a ir a buscar laburo [...]”. Cuatro años más tarde, en 1989, la familia construyó una habitación adicional, demolió el primer baño de la vivienda para agrandar la cocina y construyó un nuevo baño, “[...] hicimos una piecita acá atrás y nada más. Era una piecita larga, era muy bajito pero tenía ventanales y era fresquito, en verano todos se iban ahí porque era más fresquito”.



Figura 2. Familias Fandiña, Barrio INTA, etapa 2.

Hacia 1996, durante el proceso de urbanización del barrio, la familia subdividió parte del lote para facilitar el acceso a una vivienda vecina en el lote trasero. Ese año construyeron otro dormitorio, que el matrimonio ocupó durante varios años.

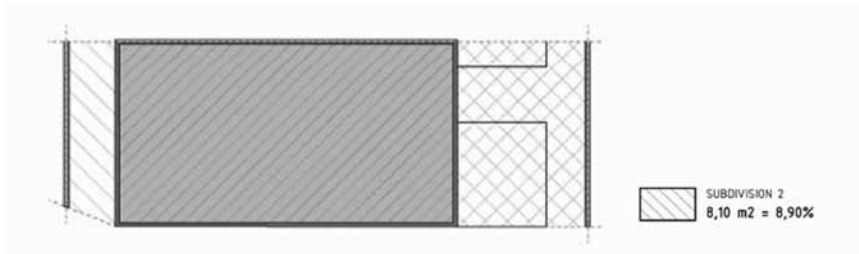


Figura 3. Familia Fandiña, Barrio INTA, subdivisión 1



Figura 4. Familia Fandiña, Barrio INTA, etapa 3.1

Hacia 1998, la tercera hija del matrimonio abandonó la casa para convivir con su pareja. Regresa a la casa familiar 3 años después, en 2001, con sus dos hijas. En 2003, la familia realizó una nueva subdivisión, esta vez sobre la vivienda, con el fin de sumar recursos a través de su venta, para continuar construyendo “[...] le pidió ahí el hombre que vendiera y dijo mi marido, ‘yo quiero vender para juntar plata para los materiales porque sino nunca vamos a terminar de construir’...y así...le vendió esa piecita”.

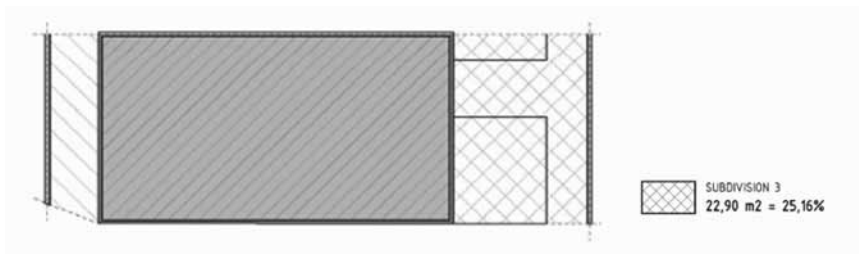


Figura 5. Familia Fandiña, Barrio INTA, subdivisión 2.

Con el dinero de la venta, mas “la plata que iba entrando”, la familia pudo iniciar la construcción de la planta alta de la vivienda. Así, en el año 2003, Rodolfo construyó dos habitaciones en planta alta.

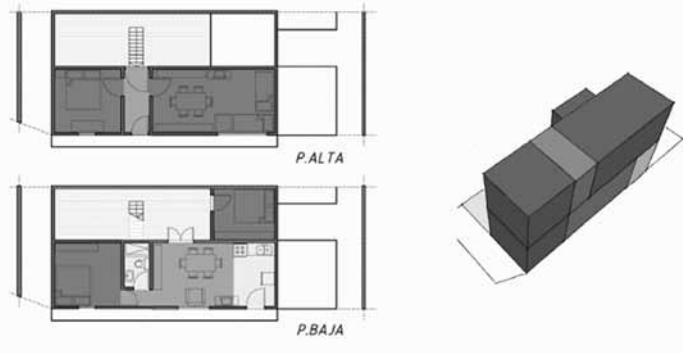


Figura 6. Familia Fandiña, Barrio INTA, etapa 3.2.

De este modo, Noel y sus dos hijas ocuparon una de las nuevas habitaciones, y Fidel —el hijo mayor del matrimonio— la segunda de ellas. En este caso, Rafael y Fandiña decidieron colaborar con el problema habitacional de Noel que “Ahora no está trabajando, yo la metí en esa empresa y justo cuando iba al trabajo le dolió mucho al costado y ya la operaron del apéndice. Y en seguida le mandaron su reemplazo porque ella estaba trabajando en un banco y viste que los bancos no esperan. Entonces, cuando volvió, le dijeron que ya no, que ya tenían su reemplazo [...]”. A la habitación que ocupa con sus dos hijas “[...] le falta mucho adentro todavía, no tiene revocado, no tiene piso así [señala las baldosas]. Tiene piso de cemento [...]”.

En 2007, Fidel, formó su propia familia y abandonó la casa de sus padres. Hacia el 2008, Fandiña relata “[...] cuando me estaba por jubilar, saqué a crédito material y eso, para poder hacer” una tercer habitación en planta alta, y una nueva cocina. Éstas son las últimas transformaciones que la familia pudo realizar en la vivienda hasta la fecha.

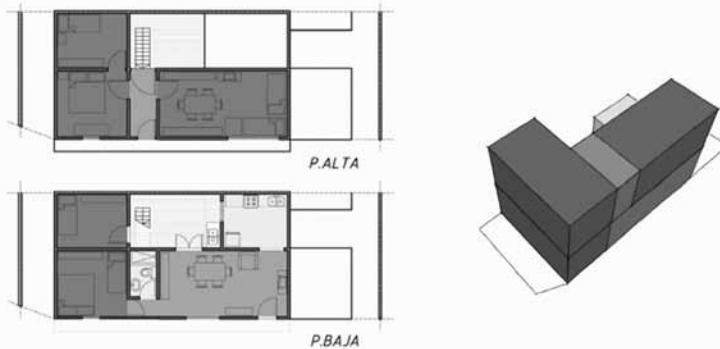


Figura 7. Familia Fandiña, Barrio INTA, etapa 3.3.

El proceso de construcción de la vivienda comenzó en 1985, y continúa hasta la actualidad. Cuando llegaron al terreno, la familia tenía 6 integrantes (el matrimonio y cuatro de sus cinco hijos). Actualmente, son ocho (el matrimonio fundador, 4 de sus cinco hijos y dos nietas). Desde aquel entonces, hasta el 2008, la familia logró “de a poquito, porque no entraba mucha guita ¿vivo?”, con mucho esfuerzo, levantar los espacios comunes de la vivienda: sala-comedor, baño, cocina, y construir una habitación para cada uno de sus hijos. Con los años, lograrán concluir el proceso: revocar las paredes, arreglar las instalaciones eléctricas (que actualmente están expuestas), terminar de colocar cerámicos en el piso y pintar.

Quando se adquiere una vivienda y luego se la transforma: el caso de María

El caso de la familia de María da cuenta de cómo se desarrolla el proceso de ampliación y mejoramiento de la vivienda. En 1998, María y Martín llegaron a Buenos Aires con tres de sus cuatro hijos, desde Mendoza, a raíz de la falta de trabajo en su provincia de origen. Los primeros meses convivieron en la casa de una hermana de María y su familia en el Partido de Lanús, hasta que decidieron mudarse por problemas familiares. Así, llegaron al partido de Avellaneda, donde alquilaron una pieza en “unas casas de chapa, así, arriba [...] todo de piso de madera y revestimiento de chapa [...] abajo tenías que

bajar las escaleras y tenías el baño. Y abajo vivía otra gente, todo dividido donde vivía gente, entonces tenías que tener tus horarios para bañarte. No podés gritar, no podés hablar, nada...era una desesperación”.

En 2003, María relata que “ahí conocí una señora de acá afuera y ella me dijo si yo no me animaba [a vivir en Villa Tranquila]. Yo le dije que sí [...]. Y vinimos, miramos, y después fuimos pagando la casa, con desconfianza, pero la pagamos”. La vivienda que adquirieron se encuentra emplazada en un área consolidada del barrio; para llegar, hay que atravesar un largo pasillo, que comienza en la avenida principal del barrio y recorre la traza a lo largo hasta la vía. Al momento de la compra, la vivienda contaba con dos habitaciones, una cocina comedor, un baño y un patio trasero al aire libre. Según María, la casa “era un laberinto”, “[...] no tenía forma de casa ¿me entendés? El que golpeaba la puerta se volvía loco golpeando la puerta, porque yo ni lo escuchaba”.

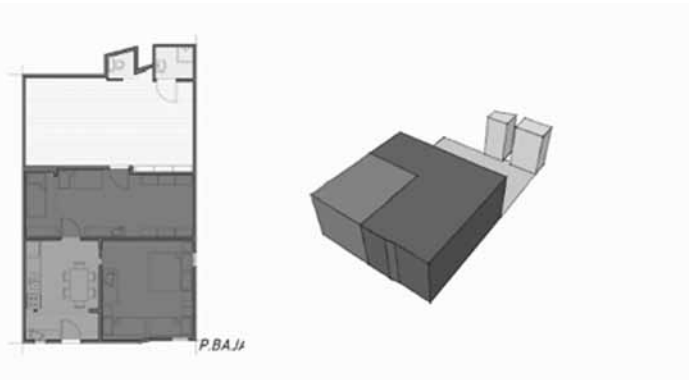


Figura 8. María, Villa Tranquila, vivienda original.

De este modo, al año siguiente, la familia comenzó a realizar transformaciones en la vivienda; Ese proceso se extendería hasta el año 2007. Primero, demolieron algunas paredes divisorias, “... porque, lo que pasa es que nosotros, allá [en Mendoza] somos personas de tener cocina, comedor largo ¿me entendés? Entonces, bueno, empezamos a romper eso [las paredes divisorias] cuando Guadalupe empezó la comunión”. Para ese entonces, dos de los cuatro hijos del matrimonio dormían en una habitación pequeña, mientras que el matrimonio y sus otras dos hijas ocupaban la habitación más grande que poseía la vivienda.

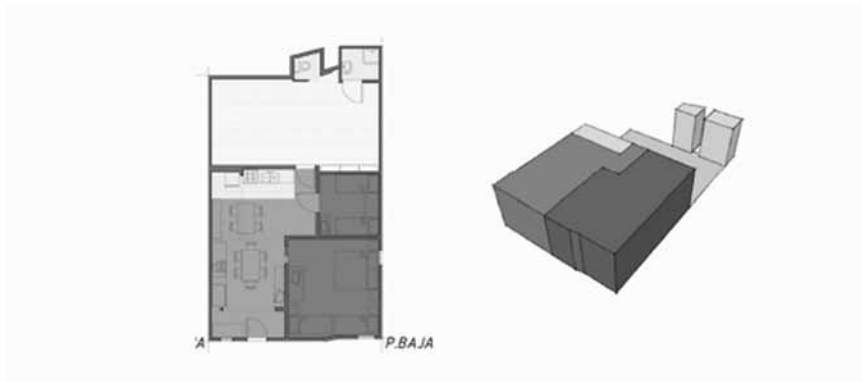


Figura 9. María, Villa Tranquila, etapa 2.

Algunos años más tarde, la familia construyó la tercera habitación que posee la vivienda “Porque era muy complicado estar durmiendo con las criaturas Aparte, ellas eran ya grandecitas ¿viste? Entonces para mi, mi mejor educación es que cada uno tenga su intimidad”. Para ello, toman parte del patio trasero del terreno.

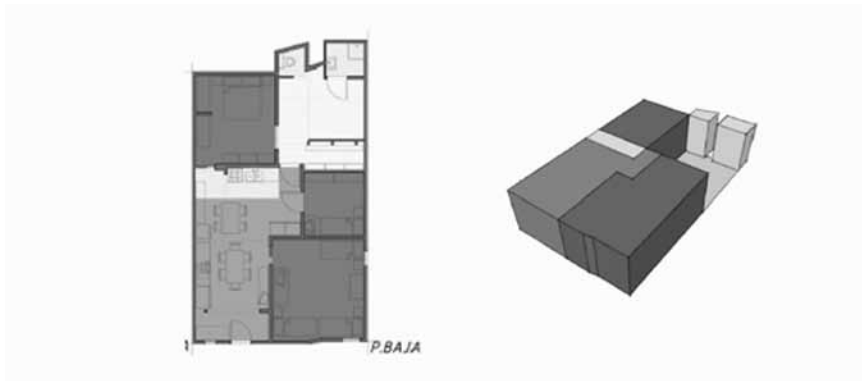


Figura 10. María, Villa Tranquila, etapa 3.

Hacia el 2007, Lucía —la pareja del hijo mayor del matrimonio— se mudó a la vivienda. De este modo, el matrimonio utiliza una de las habitaciones, las tres hijas mujeres la segunda, y Lucía y Pablo la tercera, compartiendo las instalaciones comunes con el resto de la familia. En 2008, los vecinos del sector donde se encuentra ubicada la vivienda de María construyen, con ayuda del municipio, parte del tendido cloacal. María y su

familia, entonces, decidieron mudar el baño a otro sector de la vivienda, “...porque tenemos la cloaca, a mi antes se me tapaba el pozo y llamaba a la mujer y venía y me lo destapaba, y a veces no podía venir y yo dije ‘bueno... agarremos un poco de la pieza y hagamos el baño acá’”.

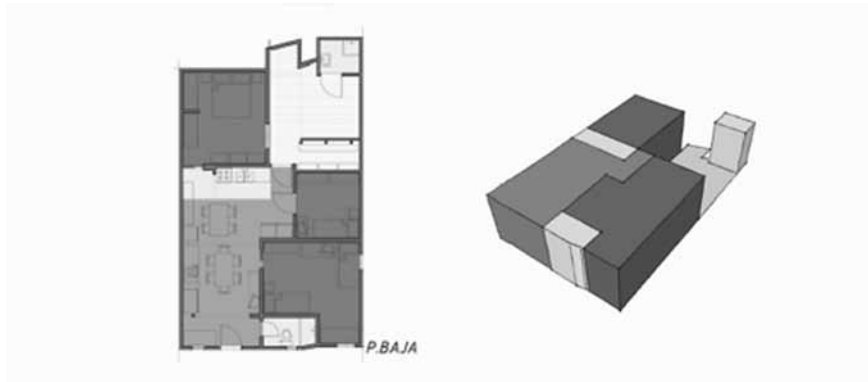


Figura 11. María, Villa Tranquila, mudanza del baño.

En el 2009, Agustín, la pareja de la segunda hija del matrimonio, se mudó a la vivienda, donde permaneció por pocos meses. Ese año, Pablo (el hijo mayor del matrimonio) y Lucía compraron otra vivienda a pocos metros de la casa familiar, y se mudaron allí.

Como en los casos anteriores, las reformas fueron realizadas por autoconstrucción, “... porque, para ir a pagar un albañil... no da. Entonces, empezamos a mirar, a preguntar, de a poco. Esa puerta la puso él, mi marido, preguntando, como dice el dicho ‘preguntando uno llega a Roma’ [¿Y entre los dos o sólo él construía?] No, entre los dos, y a veces mi hijo.”

La familia se fue financiando con ahorros provenientes del sueldo del jefe de hogar, “y cada vez que mi marido cobraba un poco, y un poco, y un poco...” más algún dinero que nuestra entrevistada ganaba haciendo changas “No soy modista pero si hay que arreglar algo, lo hago [...] me las ingenio y te digo que a veces nos ha apretado varias veces y eso nos ha salvado varias veces, porque yo cobro y guardo”. La familia aún no pudo finalizar el proceso de reformas en la vivienda. En este sentido, María nos relató que “... y ahora quedamos un poco estancados por el nacimiento de la bebé [su nieta, hija de Pablo y Lucía]. [...] Así que me queda [terminar] el baño y el baño que me queda afuera como lavandería y ya agrando un poco el patio”.

Conclusiones

En este trabajo, buscamos dar cuenta de la heterogeneidad de procesos sociales y trayectorias que conforman el hábitat popular en las villas y asentamientos de la Región Metropolitana de Buenos Aires, a partir del análisis de cuatro barrios. Esta primera diferenciación entre villas y asentamiento, resultante a la luz de ciertos indicadores de los barrios, fundamentalmente el tamaño promedio de los lotes y la factibilidad de los procesos de regularización.

Posteriormente, analizamos diferentes estrategias de acceso al suelo y a la vivienda: el acceso a la propiedad a través de la compra de la vivienda o del terreno; el acceso a la propiedad a través de la cesión; la autoconstrucción de la vivienda definitiva; la adquisición de una vivienda y su posterior adaptación. Para ello, ilustramos algunas de estas estrategias con planos detallados de la evolución del lote y la vivienda, para dar cuenta del dinamismo de los procesos de producción del hábitat popular. Es fundamental tener en cuenta las características de estos procesos en el diseño e implementación de los procesos de regularización; de lo contrario, los desfases entre proceso y política pública son inevitables, y atentan contra la sustentabilidad de esta última.

Bibliografía

- BLAUSTEIN, EDUARDO (2001), "Prohibido vivir aquí", Buenos Aires: Comisión Municipal de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- CLICHEVSKY, NORA (1975), "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)", Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella.
- CRAVINO, CRISTINA (2006). "Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana", Buenos Aires: UNGS.
- CRAVINO, MARÍA CRISTINA, JUAN PABLO DEL RÍO, JUAN DUARTE (2008), "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área

- Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años”. XIV Encuentro de la Red Universitaria Latinoamericana de Cátedras de Vivienda —Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, 1 al 4 de octubre, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2009), “Derecho a la Ciudad”, en *Colección Diagnósticos — La vigencia de los derechos humanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la luz del Derecho Supranacional*, núm. 3, , Bueno Aires.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, “CENSO MUNICIPAL DE 1887”.
- DI VIRGILIO, MARÍA MERCEDES (2007), “Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires”, en *Tesis de Doctorado*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- DI VIRGILIO, MARÍA MERCEDES, SOLEDAD ARQUEROS Y TOMÁS GUEVARA (2011). “Veinte años no es nada. Procesos de regularización en villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *Revista Ciudad y Territorio*, vol. 167, pp. 109-129, Madrid: Ministerio de Vivienda de España.
- GUEVARA, TOMÁS (2010). “Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat. El caso de La Boca”, en *Tesis de Maestría en Políticas Sociales* (Directora: DRA. MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO), Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- GUTMAN, MARGARITA Y JORGE ENRIQUE HARDOY (2007). “Buenos Aires 1536-2006. Historia Urbana del Área Metropolitana”, Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- HARVEY, DAVID (1997). “Urbanismo y desigualdad social”, Madrid: Siglo XXI.
- INFOHABITAT (2008). www.infohabitat.com.ar. Consultado en mayo de 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. “CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA. AÑO 1991”.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. “CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA. AÑO 2001”.
- MENNA BARRETO SILVA, H. (2002). “San Pablo: El acceso a la propiedad a cualquier precio”, en F. DUREAU, *et al.* (coord.), *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*, Bogotá: IRD/ Alfaomega.
- PZEWORSKI, A. (1982). “La teoría sociológica y el estudio de la población. Reflexiones sobre la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO”.

en *Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones en población*, México: Colegio de México/CLACSO/Centro de Estudios Económicos y Demográficos.

- ROLNIK, RAQUEL (1997). “Legislación urbana y mercados informales de tierra en Sao Paulo, Brasil: el vínculo perverso”, en *A cidade e a lei: legislacao, politica urbana e territorios na cidade de Sao Paulo*, Sao Paulo: Studio Nobel; FAPESP.
- TORRES, HORACIO (2001). “Cambios socioterritoriales recientes en Buenos Aires durante la década de 1990”, en *EURE, Revista de Estudios Urbano y Regionales*, vol. 2, núm. 8., Santiago de Chile.



Hacia la rehabilitación y mejoramiento habitacional, problemas y retos en barrios de origen informal consolidados en Bogotá

ANGÉLICA PATRICIA CAMARGO SIERRA

Principales problemas físicos de las viviendas en los asentamientos consolidados en Bogotá

Uno de los principales problemas, en términos de habitabilidad, tiene que ver con el hacinamiento, el nivel de cohabitación y vivienda compartida. Este es uno de los problemas de carácter estructural presente en este tipo de asentamientos, dado que enfrentan un proceso de densificación, como resultado, por una parte, de la escasez de suelos para urbanizar (aún informalmente), y por otra, de la escasez de oferta de vivienda formal asequible para la población de bajos recursos. Al parecer, estos asentamientos están absorbiendo la demanda de vivienda para población de bajos ingresos. De este modo, el promedio de hogares por vivienda es cercano a 2, y el porcentaje de viviendas compartidas es del 40%.

En términos físicos, los principales problemas reportados por la población tienen que ver con goteras y humedad; éstos, en general, son susceptibles de ser reparados o mejorados de manera relativamente fácil. En términos del diseño de la vivienda, los problemas más reportados son la falta de iluminación y ventilación, ya que menos del 30% tienen un patio trasero y el 40% tiene más de un cuarto sin ventana. No obstante, en general, el estado de las viviendas es bien calificado por sus propietarios, las instalaciones de servicios públicos es lo que mejor distinguen, y la fachada y los acabados los de menor apreciación; no perciben en general un mal estado de las estructuras.

La mayoría de personas afirman que, una de las ventajas de vivir en estos asentamientos, es su buena ubicación. Además, se sienten a gusto con las relaciones sociales que tienen con sus vecinos; el mayor problema lo ven en la inseguridad. La mayoría de las personas afirma que, lo que más le gusta de vivir en esta casa, es el mucho espacio que tienen.

En cuanto al crecimiento de las viviendas, es importante anotar que, en el caso de Bogotá, predomina la subdivisión vertical; las casas crecen hacia arriba permanentemente, el 20% de los propietarios tiene planeado hacer mejoras en su vivienda en el corto plazo y la mayoría de ellos quiere seguir construyendo más pisos.

Diferencias en las condiciones físicas de las viviendas, según localización y tenencia

Gran parte de las condiciones físicas de las viviendas tienen relación con la localización del asentamiento. Tal como se había anticipado, en aquellos localizados en la zona norte de la ciudad, el tamaño del terreno es mucho menor: el promedio general de lote en Bogotá es de 114 metros cuadrados, mientras en el barrio Juan XXIII es de 35 metros, y el promedio de la zona norte es de 88 metros cuadrados. En cuanto a la moda, en Bogotá se mantiene un patrón de tamaño —ya identificado en otros estudios— de 72 metros cuadrados; en general, correspondiente a un lote de 6 metros de frente por 12 de fondo. En la zona norte, la moda del tamaño del lote es de 30 metros cuadrados.

En cuanto a la tenencia, también se encuentran diferencias importantes que se relacionan con las características socioeconómicas y demográficas de los inquilinos, los cuales son, en general, más jóvenes (36 años en promedio mientras en los propietarios es de 49 años), con menores niveles educativos y menores ingresos. En cuanto a la composición familiar, en los propietarios predomina la familia de tipo nuclear para el 63% y extendidas en un 26%, mientras que, para los inquilinos, es más importante el tipo unipersonal. En síntesis, en las viviendas arrendadas, el nivel de cohabitación y hacinamiento es más intenso.

Los retos, en términos de rehabilitación física, son enormes. Adicionalmente, superar las condiciones de hacinamiento y mejorar la habitabilidad de propietarios e inquilinos implica, además, intervenir en las políticas públicas habitacionales de manera estructural, para lograr mejores condiciones de acceso al suelo para la población de bajos ingresos.



Entorno físico en el lote y en la colonia

Regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires. Ejes analíticos¹

MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO

MARÍA SOLEDAD ARQUEROS MEJICA

TOMÁS ALEJANDRO GUEVARA

Introducción

En términos generales, se puede afirmar que una importante proporción de la población de las ciudades latinoamericanas está excluida de los procesos capitalistas de producción del hábitat. Históricamente, el Estado ha buscado, a través de su intervención, ampliar la franja de sectores sociales incorporados en la demanda solvente de vivienda, sin mayores resultados.

¹ Este trabajo es una versión resumida y modificada del artículo “Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires” aprobado para su publicación en la Revista Urban en septiembre de 2012.

De esta manera, parte de la sociedad se ha visto imposibilitada de acceder a un hábitat de calidad por medio del mercado, lo que los lleva a desarrollar estrategias propias de producción de suelo urbano y vivienda, dando origen a las urbanizaciones populares. En general, los barrios resultantes de este proceso se caracterizan por la precariedad que presentan en sus condiciones de hábitat. Si bien no se trata de una política sistemática y de largo alcance, el Estado fue desarrollando experiencias de regularización domínial y urbanística en algunos de estos barrios, con el fin de mejorar las precarias condiciones habitacionales que presentan, e incorporarlos a la trama urbana.

El presente trabajo tiene por objeto indagar las diferentes modalidades y desarrollos de los procesos de regularización de villas y asentamientos, y los principales ejes de conflicto que emergen en su desarrollo, a partir del análisis de evidencia sobre cuatro barrios localizados en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)². La investigación se focalizó en cuatro urbanizaciones populares de la RMBA: Barrio INTA (Villa 19), ubicado en el límite de la ciudad central (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Villa Tranquila y Barrio San Jorge, ambos localizados en un municipio de la primera corona que rodea a la ciudad central (Avellaneda) y el barrio San Jerónimo, ubicado en un municipio de la segunda corona (Almirante Brown). Los tres últimos están localizados en el sector conurbano de la aglomeración. La elección de estos barrios se funda en el hecho de que son expresivos de las distintas formas que asume el hábitat popular en la aglomeración: las villas, los asentamientos y los loteos populares.

En la primera sección del trabajo se caracteriza el desarrollo del hábitat popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En la segunda, se analizan las políticas de regularización y los instrumentos utilizados en su implementación. Finalmente, en la tercera sección, se desarrollan los principales conflictos que emergen en dicho proceso, a través de un proceso de inducción de la evidencia recogida durante el trabajo de campo en los barrios seleccionados.

² Según Kralich (1999), la RMBA está conformada por la ciudad central, y cuarenta y tres municipios conurbados, diferenciados en tres coronas. Esta definición se basa no sólo en la continuidad del tejido sino también en la existencia de flujos materiales, económicos y sociales permanentes en esta región así delimitada, que la autora operacionaliza a través de las redes de transporte de pasajeros de corta y media distancia.

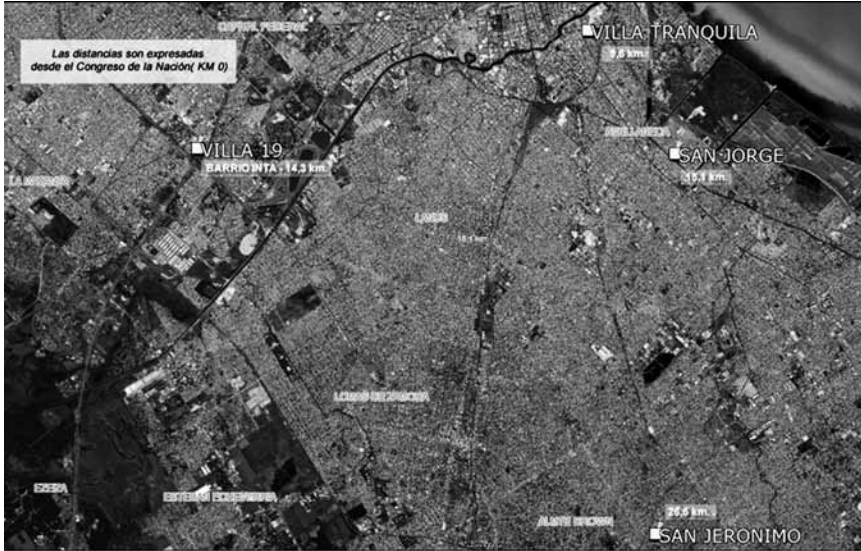


Figura 1. Localización de los barrios y distancia al centro (km. 0) de la Ciudad Central

Fuente: Elaboración propia, imagen satelital www.maps.google.com.ar

Hábitat popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires

El desarrollo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, desde fines de la década de 1920, especialmente después de la Gran Depresión de 1929, abonó fuertemente al crecimiento, la densificación y el desarrollo de la economía urbana, provocando un cambio en la estructura socio-espacial de la RMBA y en la forma en la que los sectores sociales se insertan en el hábitat. Asimismo, impactó en las áreas rurales y en sus dinámicas de desarrollo socio-productivo. La población rural se desplazó masivamente hacia la ciudad, atraída por la generación sostenida del empleo industrial y por la pérdida de posibilidades de empleo en el ámbito rural.

En esos años, el crecimiento de la población urbana superó ampliamente al de la industria manufacturera, fenómeno que provocó la existencia de una importante masa de población que llegaba a la ciudad y quedaba al

margen del proceso productivo y del mercado inmobiliario formal.³ En el área central, agotada la capacidad del mercado de piezas de alquiler para dar respuesta a la demanda de vivienda a bajo costo, se produjo la ocupación de terrenos fundamentalmente fiscales y/o sin provisión de servicios: fenómeno que dio lugar al surgimiento de las *villas de emergencia*. Si bien los diferentes gobiernos, desde fines la década de 1940, avanzaron en la construcción de vivienda social, no lo hicieron en la escala necesaria para abastecer las necesidades de la fuerza de trabajo inmigrante, con lo que las villas proliferaron, incluso en los municipios de la primera corona de la conurbación. Inicialmente, el asentamiento en villas fue, para muchas familias, una solución de carácter transitorio.

Posteriormente, con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la crisis económica, se convirtió en una solución habitacional de carácter permanente. El fenómeno de las villas es un fenómeno que perdura hasta la actualidad en la ciudad central y en los partidos aledaños. Al igual que el resto del tejido urbano, han sufrido procesos de extensión, de consolidación y de densificación, si bien con características específicas de este tipo de urbanización.

El derrotero del hábitat popular en los municipios de la conurbación ha sido diferente.⁴ En las décadas de 1950 y 1960, comienza a desarrollarse una nueva forma de hábitat popular: los *loteos económicos* (Clichevsky, 1975; Torres, 2001).⁵ Los *loteos económicos* fueron el principal medio a través del

³ Entre 1947 y 1960 la población urbana pasó, en Argentina, del 62,2% al 72% (Recchini de Lattes, 1973:5). En el mismo periodo la industria manufacturera creció un 4,1% (Clichevsky et al., 1990:35).

⁴ El ordenamiento constitucional vigente en Argentina establece formalmente la existencia de dos niveles de gobierno (nación y provincias). No obstante, el artículo 5º de la Constitución Nacional reconoce, implícitamente, la existencia de un tercer nivel de gobierno, de carácter municipal. De este modo, diferentes jurisdicciones (nacional, provincial o estadual y municipal) intervienen sobre el territorio metropolitano atendiendo en forma parcial fenómenos metropolitanos y actuando sobre procesos metropolitanos fragmentados.

⁵ El loteo popular consistió en una política de desarrollo del suelo que comenzó el peronismo y continuó hasta los años 70 como respuesta a las necesidades de inmigrantes atraídos por la industrialización y el desarrollo del Estado de Bienestar. Consistió básicamente en el loteo de terrenos, la construcción de viviendas y la provisión de servicios e infraestructura por parte del Estado. El loteo permitió la construcción de barrios populares cuya identidad se forjó en torno a la propiedad y el esfuerzo del asalariado para acceder a ella por vía legal. Muchos de los antiguos habitantes de la villa fueron beneficiados por estas políticas, pudiendo acceder de esta manera a suelo de mejor calidad y, a la casa propia.

cual la población de bajos ingresos logró el acceso formal a la propiedad en tierras suburbanas, a través del pago en cuotas a lo largo de una o dos décadas. La escasa reglamentación y la baja dotación de servicios exigidas para el loteo, facilitaban el proceso de acceso a la propiedad. El desarrollo de los loteos económicos no hubiera sido posible sin la existencia de “fuertes subsidios que abarataron radicalmente el costo del transporte suburbano nacionalizado en 1947-1948,⁶ facilitando de esta manera los desplazamientos cotidianos residencia-trabajo de los trabajadores urbanos” (Torres, 2001) y la realización de las nuevas urbanizaciones en toda la periferia.⁷ El decreto ley 8912 de 1977 y la crisis económica pusieron fin al desarrollo de los loteos económicos, y con ellos al acceso legal a la tierra urbana de amplios sectores de ingresos bajos y medios bajos.

En ese marco, la demanda de tierra urbana (o potencialmente urbanizable) continuó creciendo. La situación se agravó en el marco de la dictadura militar, que en 1977 implementó un plan sostenido de erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires.⁸ Los efectos del decreto ley 8912/77, sumados a la política de erradicación de villas del gobierno militar, impulsaron el desarrollo de *asentamientos populares* como nueva forma de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares. Los asentamientos se originaron en los años 80, vinculados al imaginario de los loteos populares. Su configuración espacial guarda relación con el loteo, ya que se realiza de acuerdo a las formas establecidas por ley: se trazan lotes y manzanas dejando el espacio correspondiente para la apertura de calles y para la instalación de equipamiento comunitario, como escuelas y hospitales.

⁶ Los precios del pasaje en los ferrocarriles suburbanos aumentaron entre 1939 y 1959 de m\$*n* 1,60 a m\$*n* 7,50; mientras que el nivel general de costo de vida, en el mismo período, aumentó entre m\$*n* 2,60 y m\$*n* 78,7. Es decir, en el primer caso los precios se multiplicaron por cinco y en el segundo por treinta (m\$*n* era el símbolo que designaba a los «pesos moneda nacional», unidad monetaria argentina durante el período de referencia).

⁷ El transporte urbano extremadamente barato constituyó en los hechos un subsidio implícito a la tierra residencial suburbana capitalizado por los trabajadores urbanos que estaban afluyendo masivamente a la aglomeración en el contexto del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, que adquirirían lotes a largos plazos (sin indexar) y autoconstruían sus viviendas (Torres, 1993).

⁸ Con el brigadier Cacciatore como intendente municipal, se pone en marcha el Plan de Erradicación de villas de emergencia. En Capital y el Gran Buenos Aires existían, para ese entonces, 400 mil villeros repartidos en 600 núcleos poblacionales. Cuando los militares ocuparon el poder, en marzo de 1976, en la ciudad de Buenos Aires vivían exactamente 224.885 villeros.

A diferencia de la villa, cuya formación es espontánea y desorganizada, el asentamiento requiere la organización previa de los vecinos, que no sólo tienen que realizar el trazado urbano, sino también construir —lo más rápidamente posible— sus viviendas para impedir un desalojo. Con ese fin en general, se asentaron en tierras con escaso valor inmobiliario, en las que no había planificados proyectos de desarrollo urbano ni de inversión privada. El objetivo es acceder a la propiedad de sus lotes: el paso, inmediatamente posterior a la ocupación del territorio es, por lo tanto, acudir al Estado en busca de un interlocutor que facilite ese proceso.

Sólo años después del desarrollo de las distintas formas de hábitat popular, a mediados de la década de 1980, en una nueva fase del ciclo de acumulación de capital que podemos caracterizar como neoliberal, el Estado decidió intervenir en forma explícita sobre la producción de hábitat informal popular a través de las *políticas de regularización* cuya dinámica, en parte, analizaremos en este artículo.

Las políticas de regularización dominial en la RMBA⁹

Las políticas de regularización dominial apuntan a la reducción de los niveles de informalidad urbana.¹⁰ Clichevsky (2003) distingue tres tipos de políticas de regularización: I. aquellas que tienen por objetivo sanear la situación dominial;¹¹ II. Aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental; y III. Las integrales que articulan I. y II. Generalmente, las políticas de regularización se implementaron de manera desarticulada,

⁹ En esta sección se retoman muchos elementos desarrollados en Arqueros Mejica y Guevara (2009).

¹⁰ Desde esta perspectiva, la informalidad se origina cuando la situación de tenencia o urbanística no se ajusta a la normativa que regula las relaciones de acceso y ocupación de la tierra y de la vivienda. Remite así, al orden jurídico que regula las relaciones sociales y que se expresan territorialmente en los patrones de localización residencial y en la situación habitacional predominantes entre diferentes sectores sociales.

¹¹ En este punto interesa también diferenciar la regularización dominial, vinculada a la situación de tenencia, de la regularización de lo construido, vinculada a los códigos de edificación y de planeamiento urbano.

siendo mucho más extendidas las políticas de tipo I. Ello se debió a que este tipo de intervenciones es menos costoso, tiene mayor visibilidad en términos políticos, y ha recibido una fuerte promoción de parte de algunos organismos internacionales por sus supuestos efectos multiplicadores.

En Argentina, es evidente la ausencia de una política de regularización unívoca a nivel nacional. Los pocos intentos de articular una política integral y universal fracasaron, y se recayó una y otra vez en la sanción de normativa específica para cada caso, segmentando las soluciones y vulnerando el principio de igualdad ante la ley de los habitantes de las diferentes urbanizaciones informales.¹² Esta situación expresa, en parte, un cierto consenso del sistema político, acerca de no cuestionar las relaciones de propiedad y el acceso a la tierra y a la vivienda, poniendo a la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos, y no reconociendo que existe una pugna entre dos derechos legítimos que debe ser procesada por las instancias adecuadas.

En este contexto, los procesos de regularización avanzaron caso a caso, sólo cuando la correlación de fuerzas entre los actores involucrados lo habilitaba así. Esta situación hace muy difícil analizar, en términos globales, los resultados de la política de regularización, ya que solo puede ser entendida como un conjunto de iniciativas dispersas, desarticuladas y políticamente condicionadas en su devenir.

En la actualidad, existen diversos instrumentos normativos en la RMBa para regularizar y/o transferir el dominio de las tierras a sus ocupantes, mientras que las intervenciones para regularizar la situación urbano-ambiental fueron mucho más acotadas (el Programa Arraigo,¹³ el Programa de Mejoramiento de Barrios —PROMEBA—¹⁴ y el SubPrograma Federal de

¹² Según Fernandes y Smolka (2004) esta situación es común a toda la región de Latinoamérica.

¹³ El Programa Arraigo se implementa desde 1990, siendo el primero de nivel nacional. Empeña la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atienden la instrumentación de servicios básicos de infraestructura y sienten las bases para una solución integral del hábitat. Las transferencias suelen ser colectivas a organizaciones sociales, para evitar las complicaciones de las transferencias individuales. Hasta 1997 sólo había implementado 10 proyectos, su funcionamiento era muy lento por los cambios políticos e institucionales. Los procesos de regularización comenzados están inconclusos.

¹⁴ El PROMEBA se implementa desde 1997 con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. Fija componentes mínimos para los proyectos: agua potable, tratamiento de

Urbanización de Villas y Asentamientos tal vez sean las únicas excepciones). En términos territoriales, este tipo de normativa tiene una presencia mayor en la provincia de Buenos Aires, mientras que en la ciudad, la mayor parte de los instrumentos vigentes tienden a obstaculizar la regularización de la urbanización y, sobre todo, el traslado del dominio, por la complejidad de la misma y su inadecuación a los procesos de urbanización informal.

A nivel nacional, el mencionado Programa Arraigo se enmarca en la Ley de Emergencia Económica N° 23.697/89, que habilitó la enajenación de inmuebles de propiedad fiscal, previa declaración por parte del organismo propietario, de la innecesaridad del inmueble a los fines de cumplir con sus objetivos específicos.

La provincia de Buenos Aires cuenta con cuatro instrumentos principales: el Decreto N° 3.736, orientado a la urbanización de villas y asentamientos; las leyes de expropiación, de posesión veintañal, de prescripción administrativa (Leyes N° 20.396, 21.447 y 24.320) y la Ley N° 24.374 (“Pierri”), referida a la regularización dominial. A esta serie de instrumentos, debe agregarse la Ley N° 10.830, que regula el funcionamiento de la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, así como el mecanismo de condonación de deudas (Ley N° 11.622/94), que fueron instrumentos importantes de los procesos de regularización en los últimos años.

El Decreto N° 3.736 fue sancionado en 1991 pero, como instrumento, comienza a utilizarse recién en 2004, en el marco del PROMEBA. Dicho decreto define Distritos de Urbanización Prioritaria (DUP), permitiendo, bajo aquella figura, la adecuación de la norma para facilitar la consolidación de barrios residenciales. Su utilidad radica en proveer el marco normativo necesario para urbanizar terrenos que, por sus características particulares, no están definidos como de uso urbano. Este instrumento, sin embargo, presenta cierta complejidad para su implementación, debido a que requiere de la necesaria coordinación entre diferentes jurisdicciones y las dificultades políticas, financieras y administrativas que de aquella se derivan, conforman un obstáculo importante para la aplicación de este instrumento.

Originalmente, los mecanismos de expropiación fueron contemplados en el Código Civil, con el fin de contar con suelo para la construcción de

aguas servidas, energía eléctrica, módulo sanitario, legalización del dominio de la tierra, acompañamiento social, y obras de mitigación ambiental.

infraestructura y equipamiento colectivo. Luego, con el consenso de la clase dirigente, la ley de expropiación se adaptó para garantizar el no desalojo a los ocupantes.

A través de este mecanismo, el propietario original del terreno ocupado recibe una indemnización por el precio de su terreno, que por la extensión temporal del proceso y el alza de los precios, termina por premiar al propietario ocioso (COHRE, 2007). En este marco, los ocupantes de los terrenos tienen garantizada su ocupación, sin contemplar necesariamente acciones tendientes a la regularización de la urbanización ni a la transferencia del dominio. Ambas cuestiones quedan sujetas a futuras instrumentaciones.

La posesión veinteañal, bajo la figura de *usucapión* del Código Civil, permite la transferencia del dominio de aquellos terrenos privados que hubieran sido ocupados de buena fe por el lapso de veinte años, y en los cuales no se hubieran realizado reclamos por parte del propietario original. Su implementación requiere el inicio de una acción judicial. También, en este caso, su aplicación resuelve la regularización del dominio de la tierra, pero no contempla la regularización urbanística. Asimismo, la Ley nacional N° 24.374, más conocida como “Ley Pierrri”, permite la transferencia del dominio a sus ocupantes bajo las mismas condiciones que la ley veinteañal, pero reduciendo a diez la cantidad de años exigidos —bajo la figura de usucapión breve—. El alcance de la ley se limita a la transferencia del dominio a sus ocupantes. La Ley se implementó a través de un convenio con el Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires.

La Escribanía General de Gobierno es un organismo de antigua data en el organigrama provincial, pero su papel en los procesos de regularización era escaso. En los últimos años, sin embargo, se impulsó una política de regularización y movilización de suelo que tuvo como resultados la escrituración de 40 mil inmuebles y la incorporación de alrededor de 2.500 has al tejido urbano (Scattolini, s/f). El marco normativo es la Ley N° 10.830 que regula las funciones del organismo, y que establece la posibilidad de escriturar propiedades de manera gratuita.

A pesar de los diversos programas que se formularon en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) desde la transición democrática (Plan de Radicación, Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, etc.) fueron escasos los avances

en la generación de normativa que permita la regularización de situaciones de informalidad urbana. En este sentido, puede mencionarse como excepción la incorporación de todas las villas de la ciudad como “Distrito U31” (Ordenanza N° 44.873/91), a partir de la adopción de criterios más flexibles de regularización (Entrevista ex funcionario CABA, 2008).

El Distrito U31 se origina a partir de la necesidad de reglamentar una ordenanza local que permita la implementación del Plan Arraigo en las villas de la ciudad. Con respecto a la regularización del tejido urbano, la norma introduce nuevos criterios de subdivisión, con el objetivo de facilitar la regularización de una trama caracterizada por la irregularidad y el hacinamiento. De este modo, se redujo el tamaño del lote mínimo a 72m^2 , exceptuándolo de cumplir con el polígono regular que establece la norma del código. Asimismo, fijó nuevos criterios para las trazas y superficies destinadas a la vía pública, facilitando la apertura de calles y el ordenamiento del territorio. La norma establece criterios bajo los cuales realizar la regularización de los barrios¹⁵ y un conjunto de requisitos y formas para el traslado del dominio¹⁶ de los inmuebles a sus ocupantes.¹⁷ Sin embargo, a pesar de su existencia, fueron pocas las villas en las que se avanzó en la regularización urbanística, por no hablar del saneamiento del dominio de los inmuebles.

En los casos en que se avanzó en la regularización de villas, los esfuerzos estuvieron centrados en la regularización urbanística de los barrios,

¹⁵ En el artículo 10 encomienda la presentación del diseño urbanístico para cada sub-distrito encuadrado en el U31, este diseño debe incluir: a) estudios de base: censos de población, análisis de demanda de equipamiento e infraestructura, planos de mensura y subdivisión que incluyan “la correspondiente identificación de los predios en lo que respecta a localización, superficie y el relevamiento de usos existentes”; b) el programa de provisión de infraestructura y equipamiento; y c) el organigrama del proyecto, obras y gestión con la especificación de los plazos y etapas de ejecución e implementación, además de contemplar la previa relocalización de las personas afectadas por las distintas obras, los programas de rehabilitación y desarrollo y los planes de acciones inmediatas.

¹⁶ Quedan exentos de esta operatoria aquellos grupos familiares que tuvieran un integrante propietario de uno o más inmuebles en el territorio de la Ciudad o de la Provincia de Buenos Aires, o haya sido adjudicatario y recibido la posesión de una unidad de vivienda Fondo Nacional de la Vivienda o similar en el ámbito de la Ciudad.

¹⁷ La norma establece que el boleto de compra venta debe suscribirse luego de efectuado el parcelamiento definitivo de los predios; y el valor de las cuotas mensuales a pagar por los ocupantes no deben superar el 15% de sus ingresos, o en caso de no disponer de aquella constancia, el 20% del salario mínimo legal vigente a la fecha. Dispone asimismo, que la escrituración del inmueble se realice una vez cancelada la deuda constituida por la adquisición del predio, y obliga a inscribir el inmueble como bien de familia.

quedando relegadas las intervenciones referidas a las edificaciones y al saneamiento del dominio. Muchas veces, esto se dio mediante la sanción de normativas específicas para las diferentes villas. En este sentido, se pueden mencionar la Ley N° 403/00 de Planeamiento y Gestión Participativa de la Villa 1-11-14, la Ley N° 3.343/09 de Urbanización de las Villas 31, y 31 bis de implementación, todavía muy incipiente para ser analizada.

El lugar secundario que ocupa la regularización de las construcciones se refleja en los discursos de los distintos funcionarios: la regularización urbanística y la dominial ocupan un lugar central, mientras que la regularización de las edificaciones no se menciona, y cuando se la nombra es para resaltar la imposibilidad de avanzar en este sentido. Las explicaciones acerca de la imposibilidad de la regularización constructiva se relacionan también con la carencia de normativas más flexibles. La ausencia de acciones en este sentido implica, por lo tanto, la internalización de los costos de la (ir)regularidad por parte de los habitantes de villas.

Los conflictos urbanos en los procesos de regularización

Todo proceso de implementación de políticas públicas, en general, y de regularización, en particular, afecta y es afectado por el conjunto de actores sociales que intervienen en dicho proceso. Los actores sociales involucrados son de diferente tipo y, por ende, responden a lógicas diferenciadas. De manera esquemática, Herzer las clasifica en tres, en función de su vinculación con la producción y la gestión de la ciudad: la lógica de la ganancia, la lógica de la necesidad y la lógica de lo estatal (Herzer et al., 1993). De acuerdo con estas lógicas, los actores sociales son portadores de intereses y concepciones diferentes sobre la ciudad y las políticas públicas, y por ello desarrollan estrategias de producción y reproducción disímiles. La complejidad del entramado que definen estos actores determina la recurrencia de conflictos sociales que emergen en el proceso de implementación de dichas políticas. Por las características de las políticas de regularización, gran parte de estos conflictos están vinculados a los usos y apropiaciones del espacio urbano, por lo que pueden ser caracterizados como conflictos urbanos (Guevara, 2010).

Los conflictos parecen emerger cuando se generan cortocircuitos entre lo establecido en el “contrato” tácito, que se establece en el marco de estas operatorias entre los organismos estatales, las organizaciones sociales y políticas que actúan en el territorio y las familias residentes (Di Virgilio, 2007). En este marco, esta sección intenta caracterizar, sintéticamente, algunos de los conflictos urbanos que típicamente emergen en el proceso de implementación de las políticas de regularización, siguiendo una lógica inductiva a partir de la evidencia empírica obtenida en los estudios de caos seleccionados en el curso de la investigación. Es decir: se limita a una exposición analítica y no desarrolla la evidencia recolectada. Así, los principales ejes de conflicto identificados son: la gestión de las obras y su impacto territorial; las diferentes temporalidades de los procesos de ocupación del suelo que conviven en las urbanizaciones; la evolución en el tiempo de los lotes *vis a vis* la evolución de la operatoria (en el marco de procesos de cesión y mercado) y la falta de adecuación de la normativa existente a la dinámica de los procesos de producción social del hábitat.

La gestión de las obras y su impacto territorial

La intervención estatal es uno de los principales factores que estructuran el territorio en las ciudades. Esto también vale para las urbanizaciones populares donde, pese al fuerte componente de autoproducción que presentan, más temprano que tarde se apela al Estado para dotarlas de las infraestructuras y de los equipamientos necesarios para garantizar la reproducción social de la población. No obstante, la acción pública no es homogénea en términos espaciales, sino que puede generar, por acción u omisión, nuevas asimetrías o profundizar las existentes en el territorio. Las obras de infraestructura y equipamiento cualifican el espacio y, además de mejorar el acceso a bienes y servicios, tienden, en general, a elevar el precio del suelo en sus adyacencias.¹⁸ Claramente, esto nos remite a cuestiones como la planificación de las obras, la participación de los habitantes en la toma de decisiones, y la co-

¹⁸ Este plusvalor, generado social y colectivamente, es apropiado de manera individual por los propietarios (Jaramillo, 2009).

municación de las decisiones adoptadas por los organismos intervinientes, que suelen ser fuente de conflictos recurrentes en el marco de los procesos de regularización.

Como se señaló anteriormente, la ocupación de terrenos en villas y asentamientos se diferencia, en parte, por la traza urbana que cada una de estas modalidades genera. En este sentido, las intervenciones estatales en asentamientos no involucran, por lo general, la necesidad de realizar espongiamientos para regularizar la traza de los barrios. En las villas, en cambio, cuando comienzan a desarrollarse los procesos de regularización urbana, las principales intervenciones se orientan al ordenamiento de las viviendas en las parcelas y a la *liberación* de espacios para la apertura de calles e instalación del equipamiento colectivo. Ese proceso implica la definición del trazado y de la localización del equipamiento, primero, y la relocalización de las familias que se encuentren habitando sobre esos espacios, después. Ambas etapas presentan situaciones de conflicto para las familias involucradas.

Las relaciones sociales estructuras y redes territoriales son fundamentales en el marco de los procesos de regularización, por su capacidad para captar y direccionar recursos desde el Estado hacia uno u otro sector del barrio, así como para canalizar demandas desde la población hacia las instancias de planificación y gestión. La participación de los habitantes en las definiciones referidas al trazado y localización del equipamiento colectivo, así como la adecuada comunicación entre los vecinos y sus referentes, y entre ambos y el Estado, son fundamentales para morigerar los conflictos que emergen a la luz de estas intervenciones. En este sentido, los referentes barriales pueden jugar un rol clave en la profundización o desactivación de dichos conflictos. Estos referentes suelen ser los interlocutores *legítimos* frente a los organismos y funcionarios estatales, especialmente los de nivel local (Auyero, 2001). Una estrategia recurrente es la incorporación de estas representaciones territoriales en los procesos de regularización para “allanar” el camino a la intervención pública en los barrios. En otros casos, la escasa consolidación de los referentes en los barrios o las disputas entre dirigentes parecen desarticular la estrategia.

Temporalidades de los procesos de ocupación

Ni las villas ni los asentamientos son urbanizaciones estáticas. Por el contrario, si algo caracteriza al hábitat popular, es su dinamismo y cambio permanente. Esto implica que se pueden reconocer, en cada uno de los barrios, diferentes temporalidades en la ocupación de los terrenos. A veces están asociadas con procesos propios del barrio —por ejemplo, cuando el crecimiento de población resulta en la ocupación de un terreno adyacente—. Otras, están relacionadas con procesos más generales de la región o la ciudad —un auge de migraciones rural-urbanas, o la erradicación compulsiva de población desde la ciudad central que se dio durante la última dictadura—.

Las diferentes etapas de ocupación de tierra obligan a la redefinición permanente de la política de regularización, en todas sus etapas. Esto vale tanto para la confección de los censos y los padrones de beneficiarios, como para la planificación general del futuro “barrio” (ubicación de espacios públicos y equipamientos colectivos, trazado de las principales arterias, etc.). La progresiva ocupación de la tierra vacante también reduce los márgenes para una adecuada gestión urbana.

La evolución de los lotes en el marco de procesos de cesión y mercado

La persistencia de políticas neoliberales, en general, y de gestión del suelo urbano, en particular, redundaron en un crecimiento del déficit habitacional en la RMBA.¹⁹ En este marco, y ante la imposibilidad de expansión horizontal, las villas y los asentamientos —entre otras modalidades de ocupación de suelo— experimentaron procesos de densificación, acompañados por la subdivisión de los lotes y la verticalización de las construcciones. Tanto la verticalización de las construcciones como la subdivisión de los terrenos se

¹⁹ Cravino, Del Río y Duarte (2008) calculaban más de un millón de personas afectadas por el déficit habitacional para el conjunto de la RMBA en 2006.

encuentran relacionados, generalmente, con el crecimiento de la familia o con el desarrollo del mercado de venta de inmuebles y alquileres.

Esos procesos de subdivisión implican una reducción constante en el tamaño de los lotes —cuando se realizan sobre el suelo—; una propiedad difusa —cuando se trata de verticalización para la cesión o venta—; y la generación de accesos aún más precarios a la vivienda —cuando se trata de verticalización para ofrecer piezas en alquiler—²⁰. Todo ello deriva en la generación de obstáculos a la hora de implementar políticas orientadas al saneamiento del dominio.

En el primer caso, los obstáculos se originan en que los terrenos tienden a alejarse cada vez más de los estándares fijados por la normativa vigente.²¹ En el segundo, las dificultades se originan por la presencia de inmuebles “separados” en un mismo terreno, y la falta de una normativa de excepción que contemple la aplicación de propiedad horizontal en esos casos. Finalmente, el tercero de los casos es el que consideramos más problemático a la hora de la intervención, ya que la regularización del lote implica convalidar y favorecer relaciones que se desarrollan en el marco de la precariedad jurídica y situaciones habitacionales igual de precarias.

En el caso de los asentamientos, además, la cesión o subdivisión de los lotes atenta contra la planificación original que dio origen al asentamiento, con lo que tienden a desdibujarse las diferencias con la tipología villa. En el caso de los lotes previamente regularizados, esta situación introduce nuevas informalidades, que hacen imposible su regularización en el marco de la normativa vigente. En el caso de los lotes que no fueron todavía regularizados, esta situación hace imposible su regularización definitiva.

²⁰ Vale aclarar que la presentación de manera separada de estas situaciones sólo tiene fines analíticos. Las tres situaciones pueden aparecer, en la realidad, juntas o combinadas.

²¹ Ver más arriba Ordenanza N° 44.873/91

Derecho de propiedad vs. derecho de uso. Falta de adecuación de la normativa existente a los procesos de producción social del hábitat

La inadecuación de la trama de villas a la normativa urbana estatal —generada por el propio proceso de ocupación del espacio— se vincula con el dinamismo que presentan las *formas del hábitat* popular.

En las villas, es particularmente grave la falta de adecuación entre la normativa vigente y el tamaño de los lotes, o las características constructivas de las viviendas, lo cual dificulta la regularización dominial de los terrenos y los inmuebles. Ese problema es menos frecuente en los asentamientos, donde la ocupación de los terrenos se realiza en concordancia con las regulaciones estatales. Sin embargo, el crecimiento —posterior a la titulación de los terrenos— de los barrios involucra la creación de nuevas situaciones de informalidad. En San Jorge, por ejemplo, la subdivisión y la cesión de parte de los lotes se realiza al margen de las regulaciones normativas, originando situaciones difusas en cuanto a la posesión del dominio de los terrenos. En este marco, parece necesario flexibilizar algunas de las normativas para permitir la regularización física de villas y asentamientos, a través de la sanción de instrumentos *ad hoc*.

Los funcionarios estatales de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires parecen tener miradas diversas al respecto. Así, un funcionario de la ciudad señalaba « [...] lo que podés hacer es, digamos, reconocer, reconocer el dominio, a ver cómo te puedo decir. [...] El derecho de uso de ese espacio, ahí está. Vos sos un tenedor de ese espacio, ejercés la posesión [...]», porque «Si vos, la informalidad, el fin último es incorporar eso a la formalidad, vas por mal camino. Tenés que incorporarla, tenés que integrarlo al circuito formal, pero con determinados parámetros que no son los del resto de la ciudad. Entonces qué sentido tiene tratar de... como te puedo decir...finiquitar, transparentar una situación de dominio y posesión que te da la misma práctica de la posesión y del dominio de la vivienda: este espacio es tuyo, no te lo va a sacar nadie, ahora no lo quieras incorporar» (entrevista funcionario de nivel local, CABA, 2009).

En la provincia de Buenos Aires, en cambio, aplicaron la ley veinteñal que «se basa en la posesión del inmueble, es una posesión *de hecho*, que genera derecho. [...] Entonces, generalmente se aplicaba para los lotes; una familia que estaba ocupando un lote y quiere regularizar esa situación. Este procedimiento se ablandó con la aprobación de una Ley de Emergencia de regularización, en el año '94» (entrevista a funcionario PROMEBA, 2009). Y, como contrapunto, un ex funcionario de la ciudad de Buenos Aires, señaló que «Vos fijate, hay una cosa que a mí me llama la atención en esto. En la Ciudad de Buenos Aires no se aplicó la ley Pierri, que en la provincia de Buenos Aires generó que mucha gente, que nunca iba a poder tener el título, tuviera el título. Teóricamente, la Ciudad de Buenos Aires pudo haber reglamentado de alguna forma la ley Pierri, pero no lo hizo en ninguna. Vos decís 'que cosa extraña'...para decirlo cruelmente, es eso. Tal vez no haya una preocupación por hacerlo» (entrevista a ex funcionario de nivel local, CABA, 2008).

La resolución del conflictivo acceso a la tierra no puede ser abordada a través de recetas reduccionistas, como lo son las políticas de titularización compulsiva, en línea con el paradigma de De Soto. Por un lado, el mejoramiento de las viviendas no parece guardar relación con la titulación de las mismas. Por otro lado, De Soto plantea que la titulación implica un mejoramiento en el acceso de las familias a diferentes recursos a través del consumo, debido a que el título de propiedad favorece el acceso al crédito bancario. Sin embargo, la imposibilidad de hipotecar la vivienda en el marco de relaciones laborales inestables —situación que se presenta con frecuencia en los habitantes de villas—, pone en riesgo la tenencia de los inmuebles. En este sentido, nuestros entrevistados señalaron que el mejoramiento de las viviendas está relacionado a la seguridad en la tenencia, por un lado, y a capacidad de financiamiento que tienen las familias a lo largo del tiempo.

La incorporación de suelo al mercado no hace más que alimentar la dinámica especulativa y expulsiva. En este sentido, el otorgamiento de derechos de uso, manteniendo la propiedad estatal de los terrenos en villas y asentamientos, es una alternativa para garantizar la seguridad en la tenencia. Sin embargo, esta alternativa puede colisionar con las expectativas de la población villera y de los gobiernos —que tienden a capitalizar la política—. Asimismo, el reconocimiento del derecho de uso, puede ser percibido como un “derecho de segunda”, abriendo el debate sobre las desigualdades en la apropiación de

la ciudad. Por ello, esta alternativa debe ser considerada en el marco de una política estatal más amplia, orientada a regular el mercado del suelo.²²

Conclusiones

A lo largo del trabajo, hemos podido observar el dinamismo que caracteriza al hábitat popular en la RMBA. También pudimos advertir las particularidades de las distintas urbanizaciones populares, según sus contextos de surgimiento y trayectorias particulares, que dialogan con la acción del Estado en esos territorios. Reconstruimos los principales instrumentos jurídicos y políticas públicas, formuladas e implementadas en la RMBA en los procesos de regularización, que conforman una compleja trama de acciones y omisiones por parte del Estado, sin llegar a conformar una política coherente e integrada de regularización.

En los procesos de regularización dominial y urbanística analizados, la obra pública, involucrada en dichos procesos y su desarrollo, estructura el territorio y los conflictos. Esto nos remite claramente a cuestiones como la planificación de las obras, la participación de los habitantes en la toma de decisiones y la comunicación de las decisiones adoptadas por los organismos intervinientes, que suelen ser fuente de conflictos recurrentes en el marco de los procesos de regularización.

Habitualmente, las condiciones del contrato inicial de obras y las expectativas en relación a la vivienda terminada no son revisadas en el proceso, situación que trae aparejada falta de conformidad de los vecinos con el producto final. De este modo, se evidencia la conflictividad de la no participación de los habitantes en las definiciones de obras, así como la ausencia de comunicación entre los vecinos y sus referentes, y de estos con el Estado. En este sentido, se destaca que las políticas de regularización implementadas en ciudad de Buenos Aires y en los municipios de su conurbación, no necesariamente implican procesos de participación

²² Entre esas regulaciones podemos citar por ejemplo, la regulación impositiva de inmuebles ociosos —lo cual no sólo implica la inutilización de terrenos urbanos, sino que además favorece, por omisión, la especulación-, y la captación de las ganancias extraordinarias— es decir, las plusvalías-.

activos que involucren a los referentes de las familias: la intervención es individual (lote a lote) y, en consecuencia, la respuesta de los vecinos, también es individual.

Asimismo, colisionan las diferentes temporalidades que median el proceso de regularización: las intervenciones públicas, en la mayoría de los casos, no contemplan la dinámica de los barrios (nuevas ocupaciones, evolución de los lotes, la construcción de nuevos hogares), lo que ocasiona conflictos. La dinámica sociourbana, siempre cambiante de los barrios, entra en conflicto permanentemente con los tiempos burocráticos, más lentos y poco flexibles de los procesos de regularización, que suelen involucrar a numerosos actores e instancias gubernamentales de diferentes niveles, y por ello quedan continuamente “desactualizados” o “desfasados” de la realidad concreta de las urbanizaciones populares.

De la misma manera, la evolución del hábitat de las familias implica modificaciones en los lotes originales, en el marco de procesos de cesión y mercado, así como procesos de densificación vertical, que atentan contra la sustentabilidad de los procesos de regularización. Estas prácticas son parte fundamental de las estrategias de reproducción social de las familias de urbanizaciones populares, tanto referida a la cesión a parientes cercanos como a la venta como forma de procurarse recursos que suelen ser reinvertidos en la misma vivienda.

Finalmente, como mencionamos, existe una tensión entre el derecho de uso y el derecho de propiedad de las tierras. La incorporación de suelo al mercado no hace más que alimentar la dinámica especulativa y expulsiva. Así, el acceso al hábitat popular se encuentra en tensión con el aumento de precios de los terrenos en el mercado informal. En este sentido, el otorgamiento de derechos de uso, manteniendo la propiedad estatal de los terrenos en villas y asentamientos, es una alternativa para garantizar la seguridad en la tenencia. Sin embargo, esta alternativa puede colisionar con las expectativas de la población villera y de los gobiernos —que buscan capitalizar políticamente la regularización—. Asimismo, el reconocimiento del derecho de uso, puede ser percibido como un “derecho de segunda”, abriendo el debate sobre las desigualdades en la apropiación de la ciudad. Se hace necesario eliminar las alternativas reduccionistas de titulación compulsiva, considerando las intervenciones en el marco de una política estatal más amplia, orientada a regular el funcionamiento del mercado del suelo.

Bibliografía

- ARQUEROS MEJICA, M. SOLEDAD Y GUEVARA, TOMÁS (2009). “Normativa urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires...desenredando la madeja”. Ponencia presentada en *xxvii Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*, Buenos Aires: Latinoamérica interrogada: Depredación de Recursos Naturales, Democracia Participativa, Escenarios Productivos y Construcción de Conocimiento, Facultad de Ciencias Sociales.
- AUYERO, JAVIER (2001) “La política de los pobres Las prácticas clientelistas del peronismo”, Buenos Aires: Editorial Manantial.
- CLICHEVSKY, NORA (1975), “El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires (1943 -1973)”, en *Revista Latinoamericana de Planificación*, núm 3.
- CLICHEVSKY, NORA, ET AL. (1990). “Construcción y administración de la ciudad latinoamericana”, Buenos Aires: GEL-IIED-AL.
- CLICHEVSKY, NORA (2003). “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”, en *Revista Medio Ambiente y Desarrollo*, Santiago de Chile.
- COHRE (2007), “Informe Argentina”, Disponible en www.cohre.org.
- CRAVINO, CRISTINA (2006). “Las villas de la ciudad. Mercado e Informalidad urbana”, Buenos Aires: UNGS.
- CRAVINO, MARÍA CRISTINA, JUAN PABLO DEL RÍO Y JUAN IGNACIO DUARTE (2008), “Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años”. www.fadu.uba.ar.
- DE SOTO, HERNANDO, E. GHERSI Y MARIO GHIBELLINI (1986). “El otro sendero”, Lima: Editorial El Barranco.
- GIL Y DE ANSO, MARÍA LAURA (2008). “El espacio barrial como escenario de conflictos. Establecidos y outsiders en INTA”, Ponencia presentada en las *V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, La Plata.
- DI VIRGILIO, M. MERCEDES (2007). “Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires”, en *Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- DI VIRGILIO, M. MERCEDES; ARQUEROS MEJICA, M. SOLEDAD Y GUEVARA, TOMÁS (2011), “Veinte años no es nada: procesos de regularización en villas y

- asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en *Ciudad y Territorio*, Madrid: Gobierno de España - Ministerio de Fomento - Secretaría de Vivienda y Actuaciones Urbanas.
- ELIAS, NORBERT & SCOTSON, JOHN L. (2000), “Os Establecidos e os Outsiders”, Rio de Janeiro.
- FERNANDES, EDESIO Y MARTIM SMOLKA (2004). “Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones”, en *Land Lines*, julio 2004, vol. 16, núm. 3.
- GUEVARA, TOMÁS A. (2010), “Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca”, en *Tesis de Maestría en Políticas Sociales* (Directora, Dra. María Mercedes Di Virgilio), Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- HERZER, HILDA, ET AL. (1993), “Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina”, Nairobi: Hábitat-ONU.
- HERZER, HILDA M., DI VIRGILIO, M. MERCEDES, RODRÍGUEZ, M. CARLA (2008), “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas”, en *PAMPA, Revista internunversitaria de Estudios Territoriales*, año 4, núm. 4, Montevideo: Universidad Nacional del Litoral (Argentina)/ AUGM, Red Desarrollo Territorial de Argentina y Europa Aid/Universidad de la Republica.
- JARAMILLO, SAMUEL (2009), “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”, Bogotá: Universidad de Los Andes.
- KRALICH, SUSANA (1999). “Aptitud de la red de transporte urbano para la delimitación de metrópolis en expansión”, en Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. V Seminario Internacional de la RII, 22, 23 y 24 de septiembre.
- OSZLAK, OSCAR (1991), “Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano”, Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.
- OSZLAK, OSCAR Y GUILLERMO O’DONNELL (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Documento CEDES –G.E. CLACSO N°4, Buenos Aires.
- PRADILLA COBOS, EMILIO (2009). “Los territorios del neoliberalismo. Compilación de ensayos”, México: Miguel Ángel Porrúa.
- RECCHINI DE LATTES, ZULMA (1973). “Aspectos demográficos de la urbanización en la Argentina 1869-1960”, Centro de Investigaciones Sociales. Instituto Torcuato Di Tella – CELADE.

- SCATTOLINI, LUCIANO (S/D). "ASPECTOS JURÍDICOS Y SOCIALES EN LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL", Mimeo.
- TORRES, HORACIO (1993). "El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)". Serie Difusión N° 3. Buenos Aires: SICyT, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.
- TORRES, HORACIO (2001). "Diagnóstico Socio-territorial de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires y su contexto metropolitano", Buenos Aires: Plan Urbano Ambiental, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consejo del Plan Urbano Ambiental y Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
- WARD, PETER ET AL. (2011), "Self-Help housing policies for second generation inheritance and succession of "The House that Mum & Dad Built"", Habitat International.



Movilidad residencial en asentamientos de origen informal en Bogotá en relación con factores de localización y tenencia

ANGÉLICA PATRICIA CAMARGO SIERRA

Movilidad residencial en Bogotá y su relación con factores de localización

De acuerdo con los resultados de las encuestas aplicadas al caso de Bogotá, podría afirmarse, de manera general, que en los barrios informales consolidados, cerca del 30% han vendido sus viviendas. Esto corresponde a aquellos que afirmaron haber comprado una casa terminada (11%) o una casa más o menos consolidada (21.2), teniendo en cuenta que estos barrios fueron desarrollados mediante procesos de autoconstrucción.

Podría afirmarse que estos propietarios adquirieron su vivienda en el mercado secundario (considerando como el mercado primario la adquisición del terreno o lote para auto construir). No obstante, al relacionar estos datos con otras variables, es claro que este nivel de movilidad se relaciona, por lo menos con dos aspectos: por una parte, con la localización, y por otra con la época en la cual se han dado estos procesos de movilidad.

Cuadro 1. Tipo de adquisición de la vivienda según barrios					
Tipo de adquisición	Propietarios Barrios			Propietarios combinados	
	Isla del Sol	Juan XXIII	La Libertad	Los 3 combinados	Los 32 combinados
Lote y autoconstrucción	48.4	18.8	68.6	45.9	58.2
Casa terminada	0	31.3	17.1	16.3	11.1
Casa más o menos consolidada	25.8	37.5	11.4	24.5	21.2
Casita para tumbar	12.9	9.4	2.9	8.2	6.7

Tal como se muestra en la tabla siguiente, al cruzar el tipo de vivienda adquirida con el tiempo de adquisición, se encuentra que casi el 67% de los propietarios que compraron una vivienda terminada la adquirieron hace menos de 10 años. La relación inversa se presenta en el caso de la compra de lotes sin construcción, en donde el mismo porcentaje lo adquirió hace más de 20 años.

Preliminarmente, estos datos apoyarían la hipótesis de que el mercado inmobiliario de viviendas empieza a activarse recientemente, o en periodos de mayor consolidación del barrio; así también, la posibilidad de una mayor movilidad a medida que avanzan los cambios trans-generacionales.

Cuadro 2. Tiempo de adquisición de la vivienda según tipología								
Hace cuánto tiempo compró un(a)	Casa más o menos consolidada		Casa terminada		Casa/casita pero la tumbamos		Lote sin construcción	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Más de 30 años	7	11,1%	2	6,1%	6	30,0%	54	31,2%
Entre 20 y 30 años	18	28,6%	4	12,1%	5	25,0%	63	36,4%
Entre 20 y 10 años	20	31,7%	5	15,2%	6	30,0%	40	23,1%
Menos de 10 años	18	28,6%	22	66,7%	3	15,0%	16	9,2%

Otra variable importante en relación con la movilidad residencial es la localización. Esto es claro en los datos presentados en la tabla 1, en donde se encuentran diferencias importantes entre los tres barrios analizados, así

como con el promedio general de los barrios informales consolidados de la ciudad. De tal modo, en el barrio Juan XXIII, que es el barrio de mayor antigüedad (cerca de 40 años), localizado en una zona céntrica de la ciudad, casi el 70% de los propietarios entrevistados han comprado una vivienda terminada o más o menos consolidada, dato que no incluye a aquellos que afirman haber heredado la vivienda.

Los datos de la siguiente tabla refuerzan la idea de que en los barrios localizados en las zonas más centrales de la ciudad, que además, en el caso de Bogotá, presentan tamaños de lote mucho más pequeños (en promedio el 50%) que en los otros barrios de origen informal consolidados de la ciudad, hay una mayor movilidad residencial, y por tanto, mayor rotación del *stock* inmobiliario. Se presentan, entonces, los datos agrupados según la zona de la ciudad en donde se localizan los asentamientos; la zona norte es muy cercana al centro histórico de la ciudad y a la zona de alta renta de Bogotá, mientras las zonas occidental y sur son más periféricas. Así, en la zona norte, el porcentaje de propietarios que adquirieron una casa terminada o más o menos consolidada, es de 54,9%, más de 20 puntos por encima del promedio general de los barrios informales consolidados.

Cuadro 3. Tipología de adquisición según zona de la ciudad				
Zona	Casa más o menos consolidada	Casa terminada	Casa/casita pero la tumbamos	Lote sin construcción
Norte	35,3%	19,6%	5,9%	35,3%
Occidente	18,4%	8,2%	8,2%	62,6%
Sur	18,1%	11,0%	5,5%	59,1%
Total	20,9%	11,1%	6,8%	56,9%

Movilidad residencial en relación con la tenencia

Otro aspecto que llama la atención en relación con la movilidad residencial para el caso de Bogotá, tiene que ver con el impacto de la tenencia, en particular la modalidad de arrendamiento. Así, dentro de la metodología del estudio, se diseñó un cuestionario para ser aplicado en casos en los cuales

el propietario no vive en el predio y lo tiene arrendado a una o varias personas. Esta es, sin duda alguna, una modalidad de movilidad residencial importante en este tipo de asentamientos. En la muestra general realizada, el 33% de las encuestas se realizó a arrendatarios.

En esta misma línea, también es importante mencionar al grupo de personas que dice tener arrendada una parte de su vivienda. Este aspecto también se comporta de manera diferencial, de acuerdo con la zona de la ciudad. De esta forma, en la zona norte, cuyos espacios son ostensiblemente más pequeños, la posibilidad de arrendar partes de la vivienda se reduce, de modo que sólo el 14% de los propietarios tiene una parte de su vivienda arrendada —en la mayoría de casos el primer o segundo piso— o un local comercial.

La zona más activa, en términos de arrendamiento, es la occidental: cerca del 35% de los propietarios tienen una parte de su vivienda arrendada, en primer lugar uno de los pisos y luego un local comercial. En la zona sur, el porcentaje de propietarios que tiene una parte de su vivienda arrendada se acerca al 20%. A su vez, este fenómeno tiene importantes implicaciones en cuanto a la habitabilidad y las condiciones físicas de las viviendas.



TERCERA PARTE

Políticas públicas



Hacia una nueva generación de política habitacional en colonias populares consolidadas en México. Regeneración urbana y rehabilitación del hábitat

PETER MATTHEW WARD

Propósitos de la reunión

- Reportar brevemente sobre la Red Latinoamericana de Vivienda, los hallazgos principales y la importancia del tema para promover políticas habitacionales de rehabilitación y renovación urbana.
- Despertar el interés del sector público sobre esta área de políticas que no ha sido suficientemente enfatizada en programas de desarrollo urbano y participación ciudadana (*citizen engagement*).
- De ahí, a través de cuatro mesas de trabajo, sondear algunas de las buenas prácticas que conocen y/o que hemos revisado de programas en América Latina, Europa y los Estados Unidos de Norteamérica, para priorizar lineamientos de acción pública, en los tres niveles de gobierno y en la sociedad (ámbito cívico), enfocándonos en acciones al nivel local (comunitario y del hogar/vivienda).

Una nueva generación de políticas de vivienda para los primeros suburbios o *innerburbs*

1. Generaciones anteriores y los principales lineamientos de políticas:
 - De los años 1960 hasta la década de los 70, proyectos de vivienda propiciados por el estado.
 - Mejoras, regularización de la tenencia, infraestructura, etcétera.
 - Promoción privada de proyectos peri-urbanos de vivienda de interés social.
2. Fracasadas, o sin enfocarse en las grandes áreas de colonias populares consolidadas:
 - Auto-ayuda durante más de 30 años.
 - Anillo intermedio o *innerburbs* (barrios internos).
 - Políticas de regeneración y la rehabilitación de viviendas. (Solamente tradiciones reales, por ejemplo: RHP en DF 1986/7 y centro histórico).
3. El interés de la Red se asemeja al de las investigaciones sobre los primeros suburbios en los Estados Unidos de Norteamérica:
 - Ola de suburbanización de 1950 a 1980.
 - Políticas actuales de los Estados Unidos y América Latina.

Objetivos generales de una breve introducción

1. Trazar el Proyecto de Investigación:
 - Países: México, Guatemala, Colombia, Brasil, Perú, República Dominicana, Chile, Argentina, Uruguay.
 - Hoy, el enfoque es México.
 - Etapas del análisis y los métodos para llegar a donde nos encontramos en esta reunión.
 - Identificar la naturaleza del problema y los retos físicos de la vivienda que nosotros tenemos que enfrentar en estas colonias consolidadas.

2. Trazar las áreas claves de las políticas que podrían guiar nuestras mesas:
 - Políticas físicas con fondo de un interés en aumento sobre la sustentabilidad.
 - Financiamiento de la vivienda para la regeneración y la rehabilitación.
 - Políticas legales y de la regulación.
 - Políticas para promover la gestión social en materias de rehabilitación y de la regeneración de la comunidad.

Introducción para delinear el proyecto de investigación

1. Delinear el proyecto de investigación:
 - 9 países; 11 ciudades (3 en México).
 - Trabajar con base en un marco común (ver los carteles).
 - Etapas del análisis y los Métodos para llegar a donde nos encontramos hoy:
 - Análisis de los primeros suburbios en México y en otras partes; desarrollos de los años 1960-1980; SIG, etcétera.
 - Encuestas de hogares en 2 a 4 asentamientos, entrevistas con funcionarios públicos, etcétera.
 - Algunos casos a profundidad: hogares.
 - Análisis, pensar en los lineamientos de las políticas actuales.
2. Primer despliegue de políticas en Guadalajara:
 - Tres que se tienen programados entre 2011-12.
 - Objetivo: trabajar conjuntamente con especialistas nacionales y regionales en la vivienda y el desarrollo urbano y diseñadores de políticas.
 - 2016, próxima Conferencia HABITAT sobre la Estrategia Global para la Vivienda.

La naturaleza del problema

1. Dilapidación física: después de 30 años de uso intensivo:
 - Con todos los servicios, pero el equipamiento y la infraestructura requieren de rehabilitación.
 - Viviendas: tejido muy deteriorado; cables, tubos, baños, etcétera.
2. Densidades altas de población:
 - Rentar y densificar.
 - Muchos lotes con ocupación múltiple: más de 1 hogar (Ciudad de México = 2.31; Bogotá = 2.7 pero hay cifras más bajas en otras partes por ejemplo: Guadalajara/Monterrey = 1.4).
 - Hijos, a menudo, son adultos, y hay de 2 a 3 generaciones.
 - Se incrementaron las densidades de los lotes (Ciudad de México: 8 personas (mediana); Bogotá = 9; en otras partes de México = 5).
 - Hacinamiento.
3. Las viviendas ya no cumplen con las funciones requeridas por los nuevos arreglos de los hogares:
 - Gradualmente construidas y pocas veces planificadas como una unidad completa.
 - Falta de privacidad y tienen un acceso deficiente.
 - Lote compartido (vertical y horizontal).



Figura 1. Dilapidación física en colonias populares.

Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta.

La naturaleza del problema y otras características de la población

1. Movilidad mínima de los dueños: el 80% son de las familias originales:
 - Hay mucho movimiento (entradas y salidas) principalmente de los hijos adultos.
 - Sigue siendo el hogar familiar, muchas veces es la vivienda de algunos adultos de la 2da generación (compartiendo).

2. El envejecimiento de los dueños originales y el “empañamiento” de los títulos (a pesar de la regularización):
 - La mayoría de los dueños tiene más de 60 años; muchos, más de 70.
 - Muerte de los dueños sin haber hecho testamento: hacen arreglos informales.
 - Hay impedimentos a los títulos de propiedad que surgen de la sucesión (herederos).
 - Aspiraciones de los hijos de la 2a y la 3a generación, tensiones y conflictos.

3. La propiedades ahora tienen un valor significativo, pero el mercado no facilita la compra-venta; El mercado está estancado:
 - Cerca a \$40, 000 USD en Guadalajara; en Monterrey \$25,000 USD; en la Ciudad de México \$100,000 USD.
 - Hay una alta demanda de vivienda, pero poca demanda efectiva, ya que no hay mecanismos de financiamiento para los traspasos, etcétera.
 - El valor de uso también sigue sin interrupción —patrimonio para algunos de los hijos adultos y los nietos—, así que no puede venderse.

4. Es frecuente alquilar:
 - Departamentos y cuartos en pequeñas vecindades (la casa entera no tanto); se espera un incremento a futuro, cuando herede la 2a generación.



Figura 2. Consolidación de la vivienda.
Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta.

El tamaño del problema

1. Los problemas sociales, a menudo, son severos:
 - Inseguridad.
 - Pandillas.
 - Drogas.
 - Niveles altos de nueva pobreza, especialmente entre aquellos que alquilan en propiedades rentadas.
 - Niveles de contaminación altos, la mayoría de las ocasiones.

2. A pesar de estos problemas muy reales, la políticas muestran, relativamente, poco interés:
 - Hay otras prioridades: asentamientos recientes en la periferia.
 - Comprensión pobre de la naturaleza y de la extensión del problema (por eso la LAHN).
 - El insumo de las investigaciones es inadecuado a los planificadores y los diseñadores de políticas.
 - Sin embargo, estas áreas y la población son vastas: los carteles de

los primeros suburbios o *innerburbs*, revelan que éstos pueden comprender hasta 30-50% o más de la población. La mayoría vive en colonias consolidadas de bajos ingresos.

Cuadro 1. Área Metropolitana de Monterrey				
Variable	Área Metropolitana	<i>innerburbs</i> 1961-70	<i>innerburbs</i> 1971-80	<i>innerburbs</i> total
No. de AGEBS	1,116	207	79	286
Superficie (ha)	43,254	8,769	3,848	12,617
Población	3,198,448	790,387	301,641	1,092,028
Viviendas particulares habitadas	722,278	171,944	67,221	239,165

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.



Figura 3. Crecimiento de los innerburbs, 1960-1980, Ciudad de México, 2000.

Fuente: Censo General de Población y Vivienda, 2000 (INEGI).

Delinear áreas claves de las políticas que podrían guiar hoy nuestras discusiones en las mesas

Primera prioridad: la rehabilitación física de la vivienda y la regeneración de la comunidad, a 3 niveles

1. Nivel macro. De la colonia/comunidad con marco de la sustentabilidad:
 - Rehabilitación del equipamiento urbano (escuelas, parques, plazas, mercados, etcétera).
 - Rehabilitación de la infraestructura: (pavimentación de calles; líneas de alta tensión; drenaje y conductos de aguas de tormenta; banquetas, etcétera).
 - Actores: Gobierno local; ONG's; asociaciones de vecinos; organizaciones eclesiásticas, etcétera.

2. Nivel meso: Muchas veces, se pasa por alto la intersección entre la vivienda y la vecindad (frente de la casa, calle, banquetas, etcétera.):
 - La apropiación de los espacios públicos (carros; puestos; actividades/talleres; escaleras hacia los pisos de arriba).
 - Impedimentos en la movilidad de los ancianos y los físicamente discapacitados.
 - La necesidad de la regulación comunitaria (estacionarse sólo por un lado; reducir obstrucciones cerradas o parciales de la calle).
 - Actores: ONG's, asociaciones de la vecindad y de la calle con la supervisión del gobierno local, que asume el papel del intermediario honesto.

3. Rehabilitación física de la vivienda a nivel micro
 - Políticas para rediseñar la unidad de habitación para responder a las nuevas estructuras del hogar (el compartir, y las necesidades de la 2a y la 3a generación).
 - Incrementar el tamaño de las construcciones (hogares adicionales).
 - Reducir los tamaños (cuando mueren los padres y los niños se van) y reconstruir para rentar.
 - Reacomodar el espacio para los que tienen un interés económico en la propiedad, incluyendo a los hijos adultos que heredan una

- porción, si necesitan vivir en el hogar de sus padres o no.
 - Atender a las necesidades de la privacidad y el acceso.
 - Introducir fases para que se pueden hacer las reconstrucciones sin que los habitantes tengan que salir del lugar (RHP en la Ciudad de México).
 - Rehabilitación física y la renovación de la vivienda.
- Rehabilitación de servicios básicos (nuevos cables; agua).
 - Mejorar los baños.
 - Ayuda con reparaciones y renovaciones (techos, sobre todo). En Monterrey, 38% tenía “problemas de construcción”.
 - Manejar fallas de diseño o problemas específicos (inundación, humedad, grietas, etcétera).
 - Reducción de riesgos y peligros (rejas de seguridad en el 2o piso; escaleras seguras, etcétera).
 - Aplicación de tecnologías verdes sustentables o de otra forma (calentamiento directo del agua por el sol; puertas y ventanas eficientes, en términos de energía; prácticas que conservan el agua; reciclaje; uso del patio, etcétera (ver artículo de Sullivan and Ward (sitio LAHN en internet))).
- Rehabilitación de espacios para usos económicos o de alquiler.
 - Alquiler, talleres, espacio de bodega.



Figura 4. Apropiación del espacio público.
Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta.

Segunda área de mayor reflexión sobre las políticas: el financiamiento de las políticas de rehabilitación

1. Políticas para facilitar la inversión municipal en la regeneración comunitaria:
 - Zonas del desarrollo; créditos a través de los impuestos; inversión en el equipamiento urbano; renovación de la infraestructura; inversión municipal; colaboración e inversión por parte del sector privado, etcétera.
 - Políticas para mejorar la seguridad.
 - Políticas para incentivar las actividades de los residentes locales y las intervenciones a nivel meso.
2. Políticas para que el mercado trabaje con más suavidad:
 - Mecanismos de financiamiento (hipotecarios, etcétera.) para facilitar las ventas de propiedades, para que los herederos puedan vender su porción y permitir que uno entre ellos compre la propiedad completa, etcétera. (Actores: bancos, apoyo del gobierno para préstamos en el sector privado, etcétera.).
3. Préstamos, créditos, becas e incentivos para la rehabilitación y la renovación de la vivienda (quizá, ligados a iniciativas “verdes”):
 - Apoyos del gobierno y del sector privado para la rehabilitación.
 - Micro-créditos.
 - Ayuda financiera para promover títulos claros entre los que tienen un interés en la propiedad, para que puedan tomar préstamos y aceptar financiamiento al ofrecer la propiedad como garantía.

Tercera área de mayor reflexión sobre las políticas: políticas judiciales y legales para la rehabilitación

1. Promover títulos “limpios” (sin problemas legales) y arreglos de nuevos títulos que proveerán seguridad y acceso a préstamos:
 - En los casos en que los títulos no están “limpios”, porque el dueño murió intestado (sobreviven un miembro de la pareja, los hijos, etcétera),

- Nuevas formas de tenencia compartida o colectiva (condominio familiar, etc.)
 - Promover Testamentos y reducir costos legales, etc.
 - ONG's que propongan mecanismos de resolución de conflictos, (ver Ward, Jiménez y otros en *Habitat International* (liga en sitio web de LAHN).
2. Políticas para alentar la inversión y al mismo tiempo mejorar el apego de la planificación y los reglamentos en las obras a nivel comunitario (niveles macro y meso):
 - Zonas de desarrollo.
 - Zonas del desarrollo de interés social (ZEIS).
 - Fomentar la participación comunitaria y programas de autorregulación ligados a la regeneración y el mantenimiento.
 3. Políticas para alentar el cumplimiento de códigos y normas de seguridad a nivel micro (de la vivienda):
 - Cumplimiento progresivo, es decir, con perdones temporales (“palos y zanahorias”, como se dice, para asegurar el cumplimiento y las normas de seguridad etcétera).

Cuarta área de mayor reflexión sobre políticas: movilización social y participación comunitaria

1. Rehabilitación necesaria de la colaboración comunitaria y la movilización alrededor del desarrollo social y cuestiones de la rehabilitación física.
 - Trabajar con organizaciones de mujeres y ayuda técnica; trabajar a través de ONG's y organizaciones que ya existen.
 - Enfocarse en la vivienda sustentable y las comunidades.
2. Iniciativas e incentivos para trabajar con la comunidad en la rehabilitación sostenible y la regeneración comunitaria:
 - Fondos y ayuda técnica; trabajar a través de ONG's y organizaciones que ya existen.

- Prioritización por los mismos residentes a través de reuniones en el Palacio Municipal y mejoras colaborativas. Políticas para incentivar las actividades de los residentes locales e intervenciones a nivel meso.
3. Préstamos, créditos, becas e incentivos para la rehabilitación y la renovación de viviendas (pueden ligarse a iniciativas “verdes”):
- A hogares cuyo jefe es mujer.
 - Apoyos para la rehabilitación.
 - Micro-créditos.
 - Ayuda financiera para promover títulos incondicionales entre las personas que tienen un interés económico en la propiedad para que puedan obtener préstamos y financiamiento al ofrecer la propiedad como garantía.

Guión de trabajo en cada mesa

- Opinar sobre un tema central o idea que podría utilizarse para concretar y estimular políticas públicas (por ejemplo, “sustentabilidad barrial”), pero no tomar mucho tiempo en ello; sólo cuando alguien tenga alguna idea. De ahí:
 - Identificar (por acuerdo/consenso) de 2 hasta 5 programas/lineamientos de acción en cada tema (mesa), explicando el por qué es prioritario y cómo se relaciona al tema (si es que hay una relación).
 - Para cada programa: identificar el papel de los siguientes niveles de actividad (federal; estatal, municipal y barrial) para estimular las acciones (o sea, ¿cómo?), y para medir, evaluar y contabilizar la implementación y la eficacia.
 - Identificar los actores principales (1 a 3 de cada acción).
 - Identificar/desglosar cómo se puede incorporar el concepto de participación ciudadana.
 - Cualquier otro comentario(s) que tenga el grupo.



Políticas sobre el ámbito físico y social de las colonias. Relatoría

MARGARITA ANAYA CORONA

ROSA MARÍA ORTIZ AGUIRRE

Introducción

Actualmente, las colonias consolidadas de origen irregular se caracterizan por presentar problemas en espacios y terrenos públicos, en infraestructura, en servicios públicos y en atención social. Esto, debido a que se dejan pocas áreas vacantes para servicios y equipamiento, incluyendo espacios abiertos recreativos y áreas verdes. Se tienen áreas públicas abandonadas, invadidas y ocupadas. Respecto a infraestructura y servicios públicos, es común que estas colonias cuenten con zonas inundables, causadas por la urbanización y entubamiento de ríos y arroyos, focos de infección y olores fétidos, además de que hay una ausencia de atención social respecto al patrimonio, seguridad, ingresos y empleo.

Por lo anterior, en esta mesa, el objetivo fue registrar, conocer y discutir aquellos programas que tienen injerencia en el ámbito físico y social de las colonias. Por parte de los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social de nivel federal y estatal, así como de Obras Públicas, presentaron su participación en los programas: Rescate de espacios públicos, y Hábitat, señalando en dónde, cómo y por qué se aplican éstos. A continuación, se

presenta el desarrollo de la mesa de trabajo con las aportaciones de los participantes.

Participantes en la mesa	
Isela Sahara	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Gobierno Federal
Eduardo Gutiérrez	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Delegación Jalisco
José Luis Espinoza	Dirección de Obras Públicas, Ayuntamiento de Tonalá
Laura Cristina Rojas	Delegación INFONAVIT, Jalisco
Jesús Rábago Anaya	Miembro de la Red Latinoamericana de Vivienda (HAHN, por sus siglas en inglés), CUAAD, Universidad de Guadalajara
Peter Ward	Coordinador de la HAHN, Universidad de Texas, Austin
Angélica Patricia Camargo Sierra	Miembro de la HAHN, Bogotá, Colombia
Tomás Guevara	Miembro de la HAHN, Buenos Aires, Argentina
Luz Ayala	Investigadora en el CUCEA, Universidad de Guadalajara
Estudiantes de la Licenciatura en Urbanismo	CUAAD, Universidad de Guadalajara

Jesús Rábago inició la discusión en la mesa 1, mostrando la tabla donde se presentan las estrategias y acciones que se han realizado para rescatar los espacios públicos, y les hizo la invitación para hablar, principalmente, de 5 programas que les parecieran más relevantes. Asimismo, se les exhortó a que dieran su punto de vista sobre la ejecución de los programas, en los que los funcionarios estaban involucrados, y la perspectiva que tenían sobre ellos.

Jesús: Quisiera ceder la palabra a ustedes, que son los funcionarios y hacer comentarios al respecto.

Isela: La intención del Programa de Rescate de Espacios Públicos es bajar el nivel de delincuencia en las colonias de mayor marginación, que tengan altos índices de delincuencia. Tenemos una normatividad y ella nos rige a las colonias o a los municipios en los que podemos trabajar o intervenir en este caso. La normativa nos dice que el municipio debe tener más de 50,000 habitantes. El programa trabaja con proyectos integrales. La

intención es trabajar con este tipo de proyectos. Por ejemplo: un parque; se trata de dividir la obra social y la obra física. La obra física lleva mayor monto y recurso, porque va desde la rehabilitación hasta la construcción en terrenos baldíos. En la parte social, tenemos tres sub-programas. Trabajamos con promotores comunitarios en contralorías sociales, todos conformados dentro de la comunidad; ellos, a su vez, trabajan con la demás población para tener una integración y una apropiación del espacio. Se dan talleres de pintura, música, danza, ajedrez, en fin actividades recreativas y culturales. Los resultados han sido favorables, por ejemplo en Durango: una colonia estaba en el nivel número uno de delincuencia y bajó al nivel 13 después de la intervención del programa, ya con datos estadísticos.

Eduardo: Aquí en Jalisco, a nivel local, estamos participando en 16 municipios dentro del mismo Estado que cumplen con la normativa que la arquitecta comenta: 50,000 habitantes en la cabecera municipal. Esto nos da para poder ejecutar el mismo ejercicio fiscal que la Secretaría de Hacienda nos proporciona por delegación en estos municipios. Como comentaba la arquitecta, tenemos la participación física y social, en donde se hace una repartición entre los índices de población y lo que los mismos municipios nos determinan que tienen para la necesidad. Dentro de las colonias más marginadas tenemos ejercicios, por ejemplo, como el parque San Jacinto en el municipio de Guadalajara; en Zapopan, estamos interviniendo en colonias como la Constitución, Lomas de Zapopan o el Briseño, en Tonalá, por allá en Santa Cecilia; también en Tlaquepaque, en la zona Santa María Tequepexpan. Estamos interviniendo en toda la zona metropolitana, además en municipios como Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos...

Jesús: ¿Nos puedes abordar ejemplos de estos casos? ¿Qué tipo de acciones, qué tipo de resultados o problemas han enfrentado y no han podido resolver? Otra de las cuestiones es saber si han identificado otro tipo de programas que se pudieran implementar en paralelo, pero que, a lo mejor, a ustedes no les corresponde y ustedes ya los tienen identificados.

Eduardo: Sí, por supuesto: a nivel local identificamos, mediante un planteamiento que nuestra oficina central nos indica, que se tienen que hacer estudios previos dentro de las colonias, en el cual hay un listado y un bagaje de espacios públicos que se pueden intervenir a nivel municipio; el área municipal, que es libre y autónoma, identificará y determinará qué espacio tienen considerado para intervenir.

Jesús: ¿Nos puedes dar un ejemplo?

Eduardo: Por ejemplo, en este ejercicio fiscal, traemos un espacio público en el municipio de Zapopan, en la colonia Tabachines; se escogió esta colonia por iniciativa del Ayuntamiento. Ellos tomaron la determinación, porque ya es una colonia muy problemática a nivel social. También, se están activando programas a nivel federal, como es el programa “convivir mejor” que es una estrategia del gobierno federal por parte del presidente Felipe Calderón, que fusiona varias secretarías, entre ellos SEDESOL, Educación, Seguridad Pública, varias dependencias federales, estatales y a nivel municipio. La situación en Lomas de Tabachines es atacar a esas colonias que están rezagadas en infraestructura, que tienen problemáticas sociales como vandalismo, drogadicción, la misma delincuencia, y hemos notado, mediante este avance de la fusión de todas las áreas públicas, que se han disminuido los índices de drogadicción y de vandalismo en esta colonia.

Angélica Camargo: ¿Entonces, el municipio solamente identifica las áreas, o también proporciona el financiamiento?

Eduardo: El gobierno federal aporta el 50 % de los recursos.

Angélica: ¿La comunidad y el barrio participan en la parte de la obra física y aportan recursos económicos?

Eduardo: En este caso, el gobierno federal aporta el 50% de los recursos; posteriormente, se ve quiénes participan. En ocasiones, ha participado el gobierno del Estado con un 25%, y el gobierno municipal con otro 25%.

Jesús: ¿Los habitantes no aportan nada?

Eduardo: Hay ocasiones en que sí. Se hacen promotorías, patronatos en los cuales la misma ciudadanía y la iniciativa privada pueden intervenir dentro de los espacios públicos, con financiamiento o con mano de obra. Ha habido ocasiones en que los municipios se organizan con la ciudadanía en las colonias y ellos son los que aportan mano de obra, no sólo la obra física. Aquí, lo fundamental es la participación social; Nosotros tenemos identificado que el 80% de los recursos son para obra física y el 20% para la participación social, pero eso no nos indica que sea menos importante la participación social.

Angélica: ¿Y el mantenimiento posterior de las obras? ¿Tienen previsto alguna estrategia para el mantenimiento de esas obras?

Isela: Sí se tiene contemplado. A principio de año se firma un convenio. Al inicio del ejercicio, el municipio tiene la obligación de darle seguimiento y

mantener en buenas condiciones los espacios. Aquí está el municipio, y no me dejará mentir pero, en ese aspecto, sí tenemos bastantes problemas. No menciono nada más Jalisco, sino a nivel nacional. Algunos sí se involucran en el mantenimiento de los espacios, en el seguimiento de las actividades sociales, pero hay algunos que no. También, otro problema que nosotros identificamos, es el cambio de administraciones donde ya se tienen una curva de aprendizaje; después llega uno nuevo, y es difícil...

Peter: ¿Cómo está involucrada la sociedad o comunidad en la toma de decisiones sobre los proyectos de rescate? ¿Hasta qué punto se definen, desde arriba o desde abajo?

Isela: Desde abajo. Se hacen asambleas comunitarias o foros temáticos. La intención es que en las juntas... el municipio llega con un plano o con un proyecto ejecutivo o bosquejo, y la comunidad propone. Se hace un proyecto, y si no les gusta se hacen modificaciones. La intención es que el proyecto cumpla con las necesidades de la comunidad para que, después que la obra se concluya, haya apropiación del mismo espacio, lo cuiden, lo hagan suyo. También [esto] nos sirve para el mantenimiento del espacio. Tenemos un ejemplo en la colonia Los Popotes, en Tepatitlán. El espacio está pintado totalmente de blanco y no tiene nada de graffiti. En este espacio, el municipio está muy involucrado y trabaja con la comunidad. Se les dijo que tenía la obligación de volver a pintar y lavar cualquier rayón, y es la misma comunidad quien los pone a limpiar y lavar [a los grafiteros o personas que maltratan el mobiliario urbano]. Entonces, el espacio se ha mantenido en buenas condiciones en cuanto a graffiti.

Tomás: ¿Ustedes trabajan también en espacios públicos que ya son identificados como tal? porque hemos visto en colonias que no tienen espacios públicos delimitados como tal, ¿Intervienen también en esa fase?

Eduardo: Primero que nada, tiene que ser un área municipal con título de propiedad, o del gobierno estatal o federal. Pueden entrar en (como dato) dependiendo de la situación legal que se encuentre el predio, que haya por ahí una situación entre los ejidatarios etc., que pueda entrar ahí algún convenio entre las áreas de gobierno. El suelo tiene que probar su propiedad jurídica, lo tiene que aprobar el municipio.

Peter: Esto tiene su lógica; no es fácil, pero tiene su vía. En cuanto a las calles y las banquetas ¿no están contempladas como espacio público? porque sería muy interesante saber esto. Por ejemplo, estuvimos en Rancho Nuevo.

Sí tienen banquetas, pero están desniveladas, y es imposible para los discapacitados transitar y mejor transitan por las calles. ¿Qué hay sobre el rescate del espacio público? ¿Meso-espacio, o qué están haciendo?

Eduardo: Intervenimos a nivel local [por parte del] Ayuntamiento de Guadalajara, en andadores y calles peatonales, como es la calle Ocampo o en el mercado Juárez; una especie de plazoletas. Se intervino con piso de concreto estampado y se adoquinaron unas rampas para discapacitados. El espacio público es muy general, no solo es una unidad deportiva; nos abarca distintas áreas, donde la misma ciudadanía puede converger en una actividad social.

Margarita: ¿Se enfocan solamente a los espacios que ya existen o ustedes los crean?

Isela: Hemos llegado a espacios que han sido terrenos baldíos; los construimos desde cero. Otro espacio [en donde intervenimos] ha sido el parque de San Jacinto, que comentaba mi compañero Eduardo. Era una bodega; el municipio o los dueños donaron el terreno y ahora es un espacio público. Se puede hacer una rehabilitación o hacer algo nuevo en un terreno baldío. Es muy diverso, no hay una regla de dónde podamos intervenir, nada más [el requisito es] que sea propiedad del municipio.

Margarita: ¿Cómo le hacen ustedes para evaluar qué tanto porcentaje de apropiación se requiere? Por ejemplo, que ustedes digan “el 50%, el 60%” ¿realmente logramos que se mantengan los espacios, que sean apropiados por la comunidad, o realmente se necesita un 70%, como dan ustedes el seguimiento?

Isela: Hacemos encuestas a nivel nacional, se hace una valoración de todo. Ahorita tenemos 3,000 espacios intervenidos. Se dividen los espacios en tres etapas: son los nuevos, [y] dos etapas posteriores: una de consolidación integral y una de consolidación social, que es en trabajo con la comunidad, para que haya una verdadera apropiación del espacio.

Eduardo: El programa inicia en el 2007. Lo implementa el presidente Felipe Calderón dentro de la estrategia de seguridad presidencial. Es una copia de programas internacionales iniciados en Bogotá, Colombia: es una copia de intervenciones realizadas en ese país. La coordinadora del programa, la Licenciada Beatriz, trae esa iniciativa; lo presenta al presidente Calderón y él da la determinación de que se realice el ejercicio, en el 2007. Posteriormente, se ha estado evaluando el rendimiento del programa

como tal, con la ciudadanía y con las áreas de gobierno, tanto estatal como municipal. Como gobierno, hacemos una especie de encuestas a la ciudadanía, para saber si conocen el programa, se identifican con él, ubican los espacios públicos y si ellos se apropian de los mismos. Esas encuestas nos han dado un rendimiento de la factibilidad del programa y de la seguridad que tiene el país como tal. La intención es que el programa continúe porque trabaja con la ciudadanía en actividades deportivas, culturales y recreativas.

Jesús: Casi no hay intervenciones en el espacio público que es la calle. Prácticamente, no hay acciones en banquetas o en reconfigurar las calles; me refiero a los tres niveles de gobierno. Esa responsabilidad la asumen los gobiernos municipales y aun así apenas están tratando de hacer algo...

Isela: Nos dividimos por programas, pero eso tiene sus debilidades. El programa Hábitat trabaja por polígonos: a nivel municipal con los polígonos más marginados, y también trabaja en las calles, en infraestructura, en las banquetas. Es para infraestructura básica: red de alcantarillado. Sí trabaja en las banquetas por medio de los municipios. Aunque la mayoría de los recursos los aporta el gobierno federal, SEDESOL lo trabaja en el programa Hábitat. Hay un programa de vivienda que se enfoca en construcciones de áreas marginadas, como pisos firmes o pie de casa.

Eduardo: Por ejemplo, en la colonia Jalisco se planeó realizar un parque y un mercado a los costados; empezamos a ver el proyecto y vimos que estaba expuesto al drenaje: la calle está pésima. Generaron la iniciativa con otros órganos de gobierno, como el Ramo 33; se toma de esa partida en la mayoría de los casos.

Peter: Tengo la impresión de que la forma de escoger estas las colonias está dirigida a las más marginadas. ¿Hasta qué punto las colonias que estamos estudiando —las ya consolidadas [que] son de bajos recursos, pero no las más marginadas y [que] quedaron en el anillo intermedio...? ¿Hasta qué punto se les da más prioridad a la periferia?

Isela: Se hace un diagnóstico a nivel municipio y se analiza; si hay “puntos rojos” son “zonas calientes” y se le da prioridad para intervenir. Por ejemplo, si se trabaja en tres espacios públicos y si se puede hacer ciclovías o ciclo-rutas entre uno y otro para que la comunidad tenga acceso y sea más dinámico.

Peter: ¿Cuales son los criterios más comunes para detectar los “puntos rojos”?

Isela: Delincuencia y seguridad. Por lo general, es la ciudadanía quién

denuncia, es quien pide. 50% de los habitantes realizan el diagnóstico, y el 50% restante, la institución. Sin embargo menciona la Arq. Isela que, al detectar y actuar sobre los “puntos rojos” de una colonia, se debe atacar el problema de forma integral, para que los delincuentes no se vayan en vandalizar a la colonia que tienen al lado. En general, las intervenciones han sido en áreas más periféricas por prioridad.

José Luis Espinoza: Otro de los objetivos del programa ha sido fortalecer las redes que ya se han visto deterioradas, porque la gente ya no interactúa entre ellos. Y la gente es la que propone.

José Luis: Si hay un patronato, asociación civil u ONG a cargo del cuidado del espacio público que se va a intervenir, se aporta una cantidad mayor: en vez del 50 se aporta el 64% porque se garantiza la obra.



Políticas sobre las cuestiones legales de las viviendas. Relatoría

CLAUDIA UBALDO VELÁZQUEZ

EDITH ROSARIO JIMÉNEZ HUERTA

Resumen

Los trabajos realizados en la mesa 2 corresponden a las cuestiones legales relacionadas con las viviendas construidas en terrenos de asentamientos que tuvieron un origen irregular de la tenencia de la tierra. Específicamente, se hizo referencia a aquellas colonias que se originaron hace más de veinte años, a través de la compra-venta ilegal de suelo ejidal. Este tipo de colonias son las que se eligieron para realizar el trabajo de investigación realizado por el equipo LAHN, sede Guadalajara. Con funcionarios de nivel federal, estatal y municipal, se trataron, específicamente, cuatro temas: Patrimonio, producción y regularización de viviendas y la Planeación Urbana.

El primero de los temas que se trató fue el de Patrimonio, en el cual se desarrolló, principalmente, la temática relativa a la sucesión de los bienes; específicamente, la sucesión de estas viviendas, una vez que falleciera el actual titular. La hipótesis de la que se parte en el equipo de investigación, respecto a esta temática, es que los dueños fundadores empiezan a envejecer y a fallecer, sin dejar resuelta la definición de la sucesión de la propiedad

de la vivienda. De acuerdo con el estudio que se realizó en campo, se pudo determinar que sólo el 14% de las personas entrevistadas en tres colonias populares (Rancho Nuevo, Echeverría y Jalisco) han realizado un testamento formal, por lo que se presume que un gran porcentaje de viviendas que fueron regularizadas, al fallecer sus actuales dueños, quedarán intestadas.

Con relación al tema del patrimonio, se comentó como introducción, para iniciar con los trabajos de participación de los diversos funcionarios públicos asistentes al foro, así como los demás participantes, que se tiene conocimiento del esfuerzo que las autoridades federales y estatales han ejecutado para regularizar la tenencia de la tierra en colonias cuyo origen es irregular, y de la problemática que empiezan a enfrentar las viviendas construidas en dichas colonias. Se dieron a conocer algunos de los problemas que ya fueron identificados, como el caso de aquel propietario de la vivienda que muere sin dejar testamento y los conflictos que surgen entre los posibles herederos. Principalmente, se mencionó la imposibilidad de vender el inmueble para que los familiares puedan obtener su parte de la herencia, debido a las condiciones propias del mercado inmobiliario que existe en las colonias populares consolidadas de origen irregular. También se hizo mención a la manera en que se divide el predio y las construcciones, como una situación de hecho, por lo regular sin regulación por parte de las autoridades municipales competentes, generándose complicaciones de derechos y posesión. Éste es uno de los temas que se están analizando en la investigación.

Al respecto, comentó la persona que asistió por parte de la CORETT, que esta institución una vez que entrega la escritura del inmueble, ya no tiene injerencia en cualquier problema legal que surja posterior a su escrituración, ya que sale de la esfera del derecho público y pasa a formar parte del ámbito privado.

A este respecto, se hizo referencia —por parte del equipo de investigación— que, en un principio, la irregularidad que se dio en la tenencia de la tierra también era considerada del ámbito privado. Sin embargo, al ser un fenómeno que ocurrió a gran escala, se tornó un problema social; entonces, fue creado —a nivel federal— el actual sistema de regularización, aplicado por la misma CORETT; quedando clara la observación de que un problema, que originalmente surgió en el ámbito del derecho civil (privado), puede volverse del ámbito público. Continuando con el tema de la sucesión, se aclaró —por personal de CORETT— que la Comisión realiza un acto admi-

nistrativo donde se reconoce el derecho de posesión de quien acredita la tenencia del lote.

Durante el procedimiento de regularización, la persona que quedará como titular del predio regularizado señala, en caso de su muerte, únicamente durante el trámite, quién pudiera ser el nuevo beneficiario. Se aclaró que, una vez que se expide la escritura, esta vivienda pasa a ser propiedad del poseedor y no se designa en la escritura a un beneficiario, y si se hiciera, ya no tiene nada que ver con la CORETT.

Abundando más en el tema sobre la cláusula del Beneficiario, la cual puede establecerse al momento de la escrituración, se mencionó, por parte del funcionario que acudió en representación de la CORETT, que ésta cláusula no se señala en las escrituras resultantes de la regularización, ya que, quien acude a la firma de éstas ante el Notario, en representación de los beneficiarios de la regularización (nuevos propietarios), es un gestor oficioso, sin facultades para señalar beneficiario en dicha cláusula y que, para poder establecer la cláusula, tendrían que acudir a la firma los nuevos propietarios; esto complicaría el proceso de escrituración, generando un atraso en la entrega del título, lo cual es el principal objetivo de la CORETT, motivo por el cual no se promueve ante los beneficiarios la inclusión de ésta en su nueva escritura.

Sin embargo, sí existe la posibilidad de que comparezca el beneficiario a la firma de su escritura, para señalar un beneficiario mediante la cláusula referida. Pero eso sólo se realiza en casos de excepción. Por ejemplo, en Michoacán se llegaron a entregar títulos de propiedad expedidos por la CORETT, en los cuales se señalaban los beneficiarios. Sin embargo, es importante distinguir que los títulos de propiedad pueden ser escrituras administrativas elaboradas por la CORETT o escrituras públicas pasadas ante la fe de un notario. Sin embargo, los beneficiarios prefieren una escritura pública ante Notario.

Las opiniones que se dieron en la mesa, respecto a la sucesión de los derechos sobre una vivienda regularizada desde una perspectiva diferente, fueron propuestas respecto a la conveniencia de instrumentar un testamento administrativo, en donde intervenga la autoridad local a nivel municipal, quizás considerando las ventajas que prevé el testamento ológrafo como una de las alternativas más viables. Sus ventajas estriban en que, de esta manera, se puede contar con una forma más ágil y económica para la elaboración

de un testamento. Para difundirlo y alentar su elaboración, sería necesario impulsar una política pública o programa social, similar al conocido como “Septiembre, mes del testamento”. Sería imprescindible considerar que para que este nuevo programa fuera realmente adoptado por las personas de bajos ingresos que actualmente viven en las colonias ya regularizadas, debería tener el mismo impulso y apoyo del que goza el programa ya mencionado (“Septiembre mes del testamento”), que su costo fuera bajo y de accesible elaboración por parte de la población de bajos recursos.

Además, debe existir contacto entre la autoridad municipal y los ciudadanos para que éstos cuenten con una información veraz y oportuna. De esta forma, se podría minimizar la falta de interés que actualmente existe para realizar dichos trámites de sucesión. Con esto, se podrían reducir los consecuentes impactos a la propiedad, a las personas y a la ciudad, que se generan cuando las personas no tienen claro quién es el dueño o dueños de la casa. Pues dicha incertidumbre genera preguntas comunes, tales como ¿quién es el dueño de la casa? ¿Estoy invirtiendo en algo que podrá o no, en un futuro ser mío? ¿Invierto en un bien que quizás me lo quitarán? ¿Realizaré los pagos de predial, agua y luz si esta propiedad no me pertenece?

La producción de vivienda y de suelo

En la mesa de trabajo se comentó respecto a la falta de inclusión en la normatividad de la materia aplicable en Jalisco, del reconocimiento de la producción social de vivienda y el concepto de vivienda digna y seguridad de la tenencia. Se comentó que hay varias cuestiones que no pueden ser resueltas sin que exista este reconocimiento, tales como la falta de financiamiento para mejoramiento, remodelación o ampliación de este tipo de viviendas, complemento o implementación de equipamiento urbano en zonas donde ya se consolidaron colonias cuyo origen fue irregular. Surgió así la pregunta: ¿es posible que una cooperativa de vivienda pueda ayudar a financiar los cambios necesarios?

Una de las participantes, profesora investigadora de la UNAM, opinó que es necesario crear opciones de vivienda que ofrezcan movilidad a las

personas. Para el caso, hizo referencia a las bondades de las cooperativas de vivienda, ya que éstas han tenido una aplicación positiva en diversos países europeos. Las cooperativas de vivienda han funcionado bajo el esquema de que, los que habitan una vivienda, aportan un capital a la cooperativa. Dicha aportación les otorga el derecho a su uso hasta que los usuarios quieran. La cooperativa toma todas las decisiones para el buen funcionamiento de los inmuebles, lo cual les permite conservar el capital aportado y la posibilidad de que éste no se devalúe al estar invertido. Todo esto se realiza a través de la celebración de un contrato de uso, con el cual se genera el derecho a la superficie. Este contrato puede ser transferido a otra persona, pudiendo ser, principalmente, un miembro de la familia. También, el usuario puede dar por terminado el contrato, con lo cual la cooperativa le reintegra su inversión, que varía de acuerdo con la condición en la que se encuentra la propiedad. Esta figura permite la movilidad de las personas, evitando la rigidez del sistema que no permite vender de manera pronta y sencilla, por lo que sólo un esquema más flexible pudiera solucionar este problema.

Otro de los participantes integrantes de esta mesa expresó, como una opinión personal, que la incorporación o regularización de la propiedad social, automáticamente transformaba a estos predios en propiedad privada, otorgándoles plusvalía y elevando su costo, con lo que se pierde la oportunidad para la gente de escasos recursos, de que puedan tener acceso a la compra de este tipo de lotes. Es decir, se pierde su beneficio social.

Conclusión

En otros países, el funcionamiento de las cooperativas de vivienda ha sido positivo, ya que se ha observado que, cuando la gente tiene derecho al uso, pero no a la propiedad, baja la plusvalía y se abre la posibilidad a que las personas de menores ingresos puedan tener acceso al uso de estas viviendas. Además, esta figura puede garantizar la producción social de vivienda, de vivienda digna, y a la vez brinda seguridad en la tenencia de la tierra y del inmueble.

Regularización de vivienda y de suelo

Respecto al tema de las propiedades donde existen subdivisiones como situaciones de hecho, surgió la pregunta con relación a conocer cuáles son las propuestas que pueden generarse para brindar seguridad a estas personas, cuya propiedad forma parte de aquellos predios, en los cuales se edificó más de una vivienda. La preocupación es que este tipo de propiedad se quede estancada en un mercado formal de vivienda muy poco dinámico, agravado por las complicaciones legales, de contar con la posesión, pero no la propiedad.

Lo anterior también tendría, como efecto positivo, generar que estas familias pudieran tener la posibilidad de obtener créditos, a fin de mejorar o remodelar sus viviendas, proponiendo al mismo inmueble (la fracción ya subdividida) como una garantía (hipoteca). Actualmente, el método más común para obtener recursos para subdividir o construir una propiedad en las colonias populares es a través de créditos otorgados por cajas populares, ahorro propio, “rifas” o “tandas”.

Uno de los funcionarios asistentes, representante del Ayuntamiento de Guadalajara, comentó que, en dicho municipio, es posible realizar un trámite ante las dependencias competentes, el cual permite la regularización de este tipo de situaciones de hecho, con cierta benevolencia por parte de esta autoridad municipal, para efecto de que se constituya un régimen de condominio.

Por parte del equipo de investigación LAHN, se comentó que el Gobierno del Distrito Federal está implementando una nueva modalidad de régimen de condominio, a la cual se le ha denominado “condominio familiar”. Este instrumento legal pretende regularizar lo que ocurre cuando, en un mismo predio, se edificaron diferentes viviendas, todas ellas habitadas por integrantes de una misma familia, —principalmente, gente de escasos recursos—. Con el acuerdo que creó esta nueva modalidad de régimen de condominio, se otorgan facilidades administrativas para la constitución del régimen de propiedad en condominio de viviendas de interés social o popular, así como para la escrituración de las unidades privativas resultantes, además de que se hace la condonación del pago de algunas contribuciones y aprovechamientos.

Con el propósito de atender el problema de las familias de escasos recursos que cuentan con un predio, pero que no han logrado obtener la escritura correspondiente, debido al alto costo de permisos y licencias y a lo extenso de los procesos legales que ello implica, el INVI instrumentó el programa de Condómino Familiar. De esta forma, ha contribuido sustancialmente a la certeza jurídica y a la consolidación del patrimonio familiar inmobiliario (véase www.invi.df.gob.mx/portal/condominio.aspx).

Conclusión

Con la nueva figura del “condominio familiar”, se puede contribuir sustancialmente a reducir la problemática de subdivisión de las propiedades que se ha identificado. Actualmente, la subdivisión de estas viviendas no es viable, porque se constituyeron en un solo lote, sin cumplir con las normas legales preestablecidas, tales como dimensiones mínimas de superficie, falta del pago de derechos y aprovechamientos, falta de permisos y licencias para la construcción, entre otros, lo que sigue manteniendo dichos predios y sus respectivas viviendas como irregulares.

Con respecto a la regularización de estas situaciones de hecho, deben manejarse como una acción de mejora, no como una “acción urbanística por objetivo social”, ya que al señalarse como tal, surge la obligación de pagar todas las contribuciones y aprovechamientos que exige la Ley de Ingresos municipal. Esto último es lo que se hace actualmente, en especial al regularizar la tenencia de la tierra de asentamientos irregulares sobre suelo privado.

La planeación urbana

Por parte del personal del equipo de LAHN, se comentó ante los integrantes de la mesa de trabajo que, durante la investigación, en el trabajo de campo en las colonias populares se identificó un grave problema de viviendas abandonadas; que han sido vandalizadas, y se reporta que no es raro que sean usadas por drogadictos y como basureros. La líder de una de las colonias afectadas comentó su inquietud acerca de la posibilidad de que

estos asentamientos se expropien, con el fin de crear viviendas sociales en su lugar.

En este sentido, el representante del Ayuntamiento de Guadalajara manifestó que la actual administración tiene, entre otros objetivos, la creación de “El Instituto Municipal de la Vivienda” con la intención de repoblar la ciudad de Guadalajara, principalmente en la zona centro. Sin embargo comentó que no existe la certeza de que se vaya a aplicar una figura como la expropiación.

El representante de la CORETT manifestó que no hay necesidad de expropiar las viviendas abandonadas —es decir, que sean vacantes—, ya que la misma autoridad local tiene la facultad de hacer el procedimiento del bien vacante y que se le destine al bien municipal. Esto, conforme al procedimiento establecido en los artículos 833 al 837 del Código Civil del Estado de Jalisco, aplicable a este tipo de casos. En lo que corresponde a la incautación de bienes que son producto de actividades ilícitas, se comentó que la norma aplicable sería la Ley de Extinción de Dominio.

Conclusión

Una vez que se aclaró la posibilidad de implementar mecanismos a través de los cuales es posible que las autoridades tomen posesión de esas casas abandonadas, se dejó abierta la posibilidad de que se promueva, ante las autoridades correspondientes, la posibilidad de iniciar los procedimientos que se comentaron con anterioridad, a fin de que, una vez que se adjudiquen al municipio estos predios, puedan ser utilizados para formar cooperativas de vivienda, o también como equipamiento urbano para la colonia, con previo análisis de planeación para estas acciones.

Participantes en la mesa	
Guillermo Padilla	Procuraduría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de Jalisco (PRODEUR).
Arturo González	Delegado de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), Jalisco.

Continúa...

Participantes en la mesa	
Rubén Cisneros Ruvalcaba	Asesor jurídico del Órgano Técnico de Asuntos Metropolitanos del Congreso del Estado de Jalisco.
William Barrón	Asesor jurídico de la Secretaría de Desarrollo Urbano, SEDEUR
Irma Mendoza	Procuraduría de Desarrollo Urbano, Gobierno del Estado de Jalisco (PRODEUR).
Edith Rosario Jiménez Huerta	Coordinadora de la mesa, del seminario y de la Red Latinoamericana de Vivienda, sede Guadalajara (LAHN, por sus siglas en inglés), Universidad de Guadalajara.
Claudia Ubaldo Velázquez	Abogada, estudiante de la maestría de Desarrollo Urbano y miembro de LAHN, CUAAD, Universidad de Guadalajara.
Erika Denisse Grajeda	Estudiante de doctorado y miembro de LAHN, Universidad de Texas en Austin.
Beatriz García Peralta	Investigadora, Universidad Nacional Autónoma de México.
Francisco Valladares García	Profesor, CUAAD, Universidad de Guadalajara.
Estudiantes de la licenciatura en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales	CUCEA, Universidad de Guadalajara: Paola B. Martínez Ruiz, Juan José Martínez Mora

Transcripción de la discusión

Los tres puntos importantes a tratar:

- El Patrimonio.
- La producción y regularización de las viviendas y del suelo.
- La planeación urbana.

Se dieron las indicaciones sobre la dinámica a seguir en la mesa, haciendo hincapié en la intención de concretar las intervenciones en algún programa o política, además de analizar los ya existentes.

Diálogos

Edith: sobre el primer punto —el patrimonio—, sabemos que ha habido grandes esfuerzos por parte de las autoridades federales y estatales para regularizar la tenencia de la tierra. Sin embargo, con el tiempo, las viviendas ya construidas o consolidadas (en la medida de lo posible), se enfrentan a graves problemas. Por ejemplo, cuando el propietario de la vivienda fallece y los posibles herederos no pueden vender el inmueble para obtener su parte de la herencia, debido a las condiciones propias del mercado, y terminan por subdividir sin ningún tipo de regulación; generando complicaciones de derechos y posesión, que es lo que nos interesa, fundamentalmente. Un funcionario de CORETT nos explicó que, una vez que CORETT entrega una escritura, lo que pasa después ya no es su injerencia, porque entonces se vuelve del ámbito privado. A lo cual, nosotros decimos sí; pero no debemos olvidar que, en un principio, la regularización era parte del ámbito privado porque los ejidatarios vendían directamente a persona. Pero, al ser un fenómeno que ocurrió a gran escala, se tornó un problema social, y entonces crearon la CORETT. Por tanto, observamos que, un problema que es del ámbito privado —originalmente—, puede volverse del ámbito público. Dejo esto para que lo discutamos. La siguiente cuestión es: ¿Cómo hacer las formalizaciones, que tienen que ver con la “subdivisión de hecho”? Y en el caso de realizar una subdivisión de manera formal ¿cómo pueden dichas familias obtener créditos para construir o remodelar? A sabiendas que el método, actualmente más común, es a través de créditos otorgados por Cajas Populares. En el segundo punto: hemos observado que, a pesar de existir ya una regularización en ciertas colonias, aun existen también pequeñas “bolsas” o lugares pequeños con irregularidades. Por ejemplo, en la colonia Jalisco pasaban unas líneas de alta tensión encima de las casas. Más tarde se quitaron y reubicaron dichas líneas, dejando una franja de 10 kilómetros, en la cual no se podía regularizar porque existía una restricción. Éste, junto con otros ejemplos aislados dentro de las colonias de nuestro estudio, ya ha sido analizado por la CORETT, organismo que ha llegado a la conclusión de que regularizar dichos lotes es incosteable. El siguiente punto es ¿Qué opinan sobre la falta de inclusión en la ley de Jalisco del reconocimiento de la producción social de vivienda y el concepto de vivienda digna y seguridad de la tenencia? Observar qué

cuestiones se pueden resolver sin que exista este reconocimiento escrito. Otra cuestión es la tenencia segura ¿Qué garantías de posesión puede haber, y cómo podemos solucionar la falta de información de la ciudadanía en cuanto estos temas? Analizando la posibilidad de hacer algo desde los municipios y las diferentes instancias, para que la gente tenga más conocimiento sobre los derechos de propiedad. Finalmente, para entrar en materia de discusión ¿Cómo hacemos para regularizar estos procesos de subdivisión informal que están empezando a darse? Observamos que, en 21% de los lotes, ya hay más de una casa, y en 30% de los casos incluyen, al menos, dos familias por casa. Por tanto ¿Cómo podemos acompañar este proceso que se viene dando para que no se vuelva un problema grave?

Claudia Ubaldo: CORETT tiene contemplada “la cláusula de beneficiario”, que ya está prevista en el Código Civil pero, al mismo tiempo, no prevé en sus escrituras dicha cláusula.

Arturo González: nosotros hacemos un acto administrativo donde reconocemos el derecho de posesión de quien tiene la tenencia del lote. Mientras se está haciendo el procedimiento, el beneficiario de este apoyo nos señala, en caso de muerte, quién pudiera ser el nuevo beneficiario (únicamente durante el trámite.) Pero, una vez que se expide la escritura, esta vivienda pasa a ser propiedad del poseedor. Nosotros no le ponemos cláusulas; se vuelve complicado, porque no todos los poseedores van a firmar su escritura, firman su contrato, nada más. Posteriormente, les indicamos acudir con dicho contrato a la notaría, y ahí con el notario, firma un gestor oficioso a nombre del beneficiario y se emite la escritura ante el notario. La intención no es entorpecer la entrega del título a favor del beneficiario, sino que sea más rápido, de modo que no hacemos el proceso que incluiría cláusulas testamentarias en nuestras escrituras. Sin embargo, existe la posibilidad que en el momento de firmar las escrituras, el beneficiario por comparecencia pudiese dejar un beneficiario. Pero solo ofrecemos eso.

Edith: ¿Es verdad que CORETT jamás ha tenido una cláusula de beneficiario en las escrituras?

Arturo González: Sí ha habido dichas cláusulas. Al menos, puedo asegurar que en Michoacán he observado un caso, por lo menos, de una escritura expedida por la CORETT, en la cual se señalaban dos beneficiarios. Ésos éramos mi hermana y yo. Pero hay que distinguir dos cuestiones importantes: escrituras administrativas elaboradas por la CORETT,

y escrituras hechas ante el notario. Se pueden hacer las dos cosas; simplemente, los beneficiarios prefieren una escritura expedida por un notario público. CORETT cambia en 1994 del sector agrario al sector social, y se enfoca en defender la pobreza patrimonial. Nos interesan más los ciudadanos y creamos varios programas, tanto de acciones correctivas como preventivas en el proceso de asentamientos humanos. Actualmente trabajamos, además de con propiedad social, con propiedad federal. En el caso que las vías de alta tensión hubiesen sido expropiadas por la CFE (pudo haber sido el caso de la colonia Jalisco) nosotros estaríamos generando un proceso de regularización con la propia CFE para que, vía mandato, se regularizara a favor de los beneficiarios. Actualmente, en CORETT estamos generando —en algunos estados de la república— ciertos convenios de mandatos. Aunque en Jalisco ha sido un poco complicado, debido a la normatividad que tenemos, porque las áreas de cesión para destino se requieren en especie, y la verdad no se tiene los terrenos para dárselos a gobierno municipal. Por lo tanto, regularizar la propiedad privada nos cuesta mucho y no es conveniente, porque la CORETT es un organismo autosustentable, que genera su propio ingreso para dar solución a los conflictos sociales. Y ha dado muy buenos resultados; llevamos 222 mil viviendas en el estado [Jalisco], 250 mil lotes regularizados. Nos quedan 28 mil lotes de gente que tiene el derecho de regularizar y que no se han acercado, a pesar de que los seguimos visitando para que tengan su título. Esto, como parte de 99 proyectos en 37 años de historia en Jalisco. Con respecto a la regularización y las donaciones, debo decir, honestamente, que hay un desconocimiento de lo que es una regularización, porque la encuadran en “una acción urbanística social”, cuando en realidad es una “acción de mejora”. El problema con ser una “acción urbanística social” es que me encuentro obligado a pagar todos los impuestos que me pide el gobierno municipal. Debo mencionar que hemos firmado convenios de regularización con Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Tlajomulco, pero no con Guadalajara. Ahora bien, sobre el tema de la sucesión de derechos, le puedo decir que sí está previsto; lo que ocurre es que quedaría un derecho de posesión, y tendrías que hacer un procedimiento de intestado. Pero si hay un testamento, puedes dejar en dicha cesión el derecho de posesión y con qué lo acreditas; esto es un derecho. Sólo en casos como despojo (al invadir una tierra que no les pertenece) no existe este derecho.

Edith: ¿Alguien quisiera opinar sobre la sucesión de derechos desde una perspectiva diferente?, ¿o todos pensamos que es parte de ámbito privado y que cada quien tiene que resolver ese problema por sí mismo?

Beatriz García: Creo que la cuestión es demasiado rígida con relación a la realidad. Los procesos de solución son muy largos. Yo conozco soluciones en casos mucho menos complicados, como en la ciudad de Viena, donde hay despachos que concursan para asesorar en todos los ámbitos, y el gobierno los contrata, para que solucionen dichos casos en particular y que cada uno sea analizado por el equipo necesario, que puede ser conformado por arquitectos, curistas, psicólogos, sociólogos etc.

Arturo González: Yo pienso que, lo más conveniente, es hacer un testamento administrativo. Porque, en el peor de los casos, es mucho más sencillo que te tocara llevar un juicio testamentario que llevar un juicio intestamentario. Lo único que necesitamos es que aquella persona que va a fallecer deje su voluntad, que mejor se lo deje a la autoridad local y que le manifieste cuál es su voluntad cuando él falte.

William Barrón: Tal vez podría explorarse la alternativa de los testamentos ordinarios instrumentados por los notarios públicos. Tiene como ventaja —por la certeza que da— el hecho de que el notario te explique la diferencia entre legado y herencia universal. Pero también, se prevé el testamento ológrafo. Ésta, quizá sería una de las alternativas más viables, porque podemos explotar algo que ya está un poco más instrumentado y hacerlo más ágil. Justamente, eso es trabajo del municipio. Lo que aquí se debate es si eres propietario o eres poseedor. Tú vas a heredar el derecho de posesión sobre la tenencia de la tierra. Yo creo que es un buen instrumento, pero lo debe regular la autoridad local.

William Barrón: Quizá, al igual que se hace la difusión de “Septiembre mes del testamento”, se pudiera hacer una difusión similar para el “Testamento Ológrafo” y sus alcances. El problema es que usar un notario tiene un costo, y esto debería ser un programa de apoyo social.

Edith: De hecho, muchas de las personas que entrevistamos hicieron mención de éste programa de “Septiembre, mes del testamento”. Cuando nosotros entrevistamos a las personas, descubrimos que el costo del testamento no era el mayor problema. Los problemas eran las complicaciones propias de dicho trámite. A mí me parece buena la propuesta [la del Testamento ológrafo], precisamente por el hecho de que haya un programa y que

tengan contacto con la persona; porque minimiza los problemas que hemos encontrado por los cuales no se realizan dichos tramites.

Beatriz García: La rigidez del sistema es lo que no permite las soluciones. Las personas se encuentran sometidas a vivir en ciertos lugares, aún cuando necesiten vivir en otros, porque no hay flexibilidad para rentar o vender. Y en la medida que los siguientes trámites que encasillen en una situación similar, las personas se ven inmersas en dicho problema. Sólo un esquema más flexible pudiera solucionar este problema.

Edith: ¿Es posible que la cláusula del beneficiario pudiese ser incluida, no solo en escrituras de vivienda nuevas, sino también en las ya existentes? Es decir, cuando yo ya tengo una vivienda y la regularicé con CORETT desde hace algunos años ¿es posible solicitar que se incluya, posteriormente, la cláusula del beneficiario?

Arturo González: Se conoce como legado; no es propiamente un testamento.

Edith: Tengo entendido que la cláusula del beneficiario se puede poner para una vivienda nueva; de modo que, si yo estoy comprando una vivienda, puedo decir: “si yo muero, se la dejo a mi esposa”, y es muy sencillo, porque nada más van, muestran el documento y ya acabó. De tal suerte, que se resuelve como un trámite administrativo.

Ubaldo: El proceso de la cláusula del beneficiario se realiza en el registro público de la propiedad, acompañando la escritura, y lo único que se paga es el derecho que tiene el titular de realizar un cambio en el interior del registro público.

Edith: Es decir, cuando yo ya tengo una vivienda y la regularicé con CORETT desde hace algunos años ¿es posible solicitar que se incluya posteriormente la cláusula del beneficiario?

Arturo González: No, porque ya no nos compete. Lo que se puede hacer es, justamente, un legado.

William Barrón: Y al final siempre se termina con el notario público.

Edith: Continuamos con el tema de la sucesión.

Guillermo Padilla: Entiendo la problemática que existe al tener la incertidumbre sobre un bien inmueble, pero ya en el ámbito de la ciudad ¿cómo esta impactando? ¿Dónde incide o en qué lo estamos captando como problemática social?

Paola Martínez: Las personas que viven en colonias carentes de servicios, difícilmente podrán tener acceso a mudarse a otras colonias con mejores

servicios o equipamientos. Al mismo tiempo, no pueden vender sus propiedades, porque los posibles compradores prefieren radicar en colonias con menos delincuencia y problemas de carácter social.

Erika: Acerca del impacto social generado por los trámites de sucesión, observamos que existe una falta de inversión o reinversión hacia las viviendas, que es producto de la incertidumbre que tienen las personas sobre quién es el dueño de la casa, o si están invirtiendo en algo que eso será suyo. De tal modo que sí se genera un impacto social, y también en la infraestructura.

Claudio Ubaldo: En la parte financiera no se puede utilizar este inmueble para hacer una hipoteca, simplemente porque está intestada. Además, como es necesario tener todos los documentos en regla para poder intervenir la vivienda, se generan una serie de irregularidades, porque las personas terminan construyendo o subdividiendo de la forma que pueden hacerlo.

Arturo González: La autoridad local le pide al ciudadano los documentos agrarios, en caso de que sepa que la zona es irregular, de tal suerte que sigue manteniendo irregulares dichos predios. Además, le cobra un “impuesto sobre la construcción”, mas no “predial”. Esto es lo que mantiene vigente el problema. Si quieres combatir la irregularidad, no les cobres sobre la construcción.

Guillermo Padilla: En el tema de los testamentos, en ocasiones existe una confusión en los nombres a partir de la ortografía; es decir que, legalmente, está referida otra persona.

William Barrón: Es cierto que esto agrava aún más el problema, pero también es cierto que ya existen casos de jurisprudencia. Conozco el caso del nombre “María” donde encontramos abreviaturas como: “Ma.”. Ó “M” y se ha logrado un criterio unificado. Pero existen casos como “J. Jesús” ó “José Jesús” ó “José de Jesús” caso en el cual, jurídicamente, se hace referencia a diferentes personas.

Edith: Relacionado con el tema de la propiedad, durante nuestra investigación localizamos cierta zona con un grave problema de narcotráfico que tiende a localizarse ahí porque hay muchas viviendas abandonadas, grafiteadas e inclusive sin puertas; son usadas por vagos y drogadictos. Tan sólo en una sección, encontramos 38 casas, lo que representa, prácticamente, la mitad de la colonia. Por otro lado, también tenemos el problema de la falta de vivienda social. La líder de la colonia afectada nos comentó inquietud

acerca de la posibilidad de expropiación de estas viviendas y quizá la posibilidad, de crear, en su lugar, viviendas sociales.

William Barrón: En este sentido, la actual administración de Guadalajara tiene, entre otros objetivos, la creación de “El Instituto Municipal de la Vivienda” con la intención de repoblar Guadalajara, principalmente en la zona centro. No estoy seguro si se maneja una figura expropiatoria.

Arturo González: La Ley de Extinción de Dominio contempla que en, caso de encontrar bienes que fueron obtenidos por el ejercicio de una actividad ilícita, la autoridad local puede tomar posesión de dichos bienes. Sin embargo, en caso de que los bienes sean abandonados —es decir, que sean vacantes—, no habría necesidad de expropiar. La misma autoridad local tiene la facultad de hacer el procedimiento del “bien vacante” y que se le destine al bien municipal. Eso sí se puede hacer, y existe un procedimiento establecido en el Código Civil que responde a estos casos. El procedimiento de expropiación es largo y complicado.

Edith: ¿Es complicado, incluso con la Ley de Extinción de Dominio?

Arturo González: Lo importante en la Ley de Extinción de Dominio es demostrar que el propietario adquirió dicha vivienda, con recursos obtenidos por ejercicio de actividades ilícitas.

William Barrón: Además, una vez declarada la extinción, estos bienes pasan al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)¹. Luego, la autoridad local tendría que pedir al SAE mediante otro procedimiento, para poderlos adquirir.

Arturo González: Sí, porque es necesario que una autoridad administre los bienes incautados. Inclusive hay una autoridad que los administra, de modo que los bienes no pierdan su valor en el transcurso del procedimiento o la determinación que verifica si en verdad es producto de una actividad ilícita. Es más, hasta lo pueden rentar. Para eso está el SAE.

Edith: ¿Esto a quién pasa? ¿Pasa a nivel federal?

Arturo González: Pasa a nivel federal en el caso de narcotráfico y delitos del orden federal. Pero, en los delitos del orden común donde exista delincuencia organizada, también se contempla la Extinción de Dominio.

Edith: ¿También del Orden Común?

¹ El Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Arturo González: Sí, hay una Ley estatal. Actualmente, se busca que delitos como el secuestro, la delincuencia organizada y el narcotráfico sean, a la par, competencia de las autoridades federales y locales. De modo que ahora, la persecución de delitos como el narcotráfico también es injerencia de las policías municipales.

Edith: Entonces ¿qué procedimientos se deberían llevar a cabo?

Arturo González: En cuanto a la incautación de bienes que son producto de actividades ilícitas, se instrumenta en la Ley de Extinción de Dominio, y el procedimiento de denuncia de bienes vacantes se encuentra establecido en el Código Civil.

Edith: Ya en el entendido de que sí existen mecanismos a través de los cuales es posible que las autoridades tomen posesión de esas casas abandonadas ¿qué opciones viables tenemos para usar estos predios? ¿Qué posibilidades hay de hacer cooperativas de vivienda?

Guillermo Padilla: Sería una oportunidad para el equipamiento de la colonia.

Mendoza: Quizá, habría que hacerse un análisis puntual de las zonas y detectar las deficiencias de las mismas. Y aunque equipamiento urbano sería muy óptimo, también habrá que pensar en quién realizará la inversión porque, si actualmente hay viviendas, habrá que cambiar el uso. Pero sí creo que el equipamiento es lo viable.

Edith: Pensando en quién va a financiar, y observando la necesidad de vivienda de la zona, además de la ventaja de ya poseer equipamiento urbano, ¿es posible que una cooperativa de vivienda pueda ayudar a financiar los cambios necesarios?

Beatriz García: Es necesario crear un sistema que tenga cierta movilidad. Las cooperativas han funcionado en ciertos niveles, sobretodo en la sociedad alemana. Estas se observan en tres niveles: el estado, el privado y el social. Los que viven ahí son, en parte, dueños de la propiedad, pero es la cooperativa quien decide, lo cual les permite conservar un pequeño capital y ver que ese capital no se deteriore, sino que vaya creciendo. En otro caso, obtengo mi capital sin tener que afrontar los problemas jurídicos que pueda tener el inmueble en sí, y no estoy amarrado a dicho inmueble. Lo que tienen es más como un “contrato de uso”. Este contrato lo pueden transferir a otro miembro de la familia, en caso de que nadie lo quiera comprar en esta zona, porque la gente tiende a irse a las afueras de la ciudad, lo cual está produciendo problemas.

Mendoza: La producción social de vivienda es algo que —se dice— se va a incorporar o regularizar, pero la realidad es que se acaba la propiedad social. Por ejemplo, el ejido en la propiedad social, para incorporarlo, debe dejar de ser social para irse a la propiedad privada y poderse registrar en Catastro o en el Registro Público de la Propiedad. Pero estas cooperativas o propiedad social ya se están perdiendo, de modo que eso puede ser un detonador para densificar, porque un modo en que la gente puede tener acceso a estos lugares es quitándoles la plusvalía; es decir, que siga siendo social. Pero, en nuestra actual legislación, no puede haber una propiedad social incorporada, porque no hay un catastro social. En otros países, observamos que la gente tiene derecho al uso, pero no a la propiedad. Esto baja la plusvalía y abre la posibilidad a personas de menores ingresos para tener acceso al uso de estas viviendas.

Edith: Es realmente una forma de “derecho de superficie” para las personas que lo utilizan ¿verdad?

Beatriz García: Sí, pero no olvidemos que también, si las personas tienen un dinero invertido, entonces son propietarios en parte, y entonces lo cuidan.

Mendoza: Me parece interesante lo que se plantea, y en este sentido me parece que, quizá, un “contrato de arrendamiento” no sería lo más viable. Creo que se podría usar un “contrato de hospedaje”, con lo que evitaría muchos conflictos porque, en caso de incumplimiento del contrato, la ley te protege, de modo que existe la posibilidad de desalojar de forma inmediata en caso de incumplimiento.

Edith: Claro, pero puede surgir un problema: como en el caso de Buenos Aires, en donde existe esta modalidad de contratos de hospedaje y se han turgurizado tremendamente. Porque no tienen el compromiso de la propiedad. Entonces, puede ser una alternativa, analizando los problemas que se han presentado en Buenos Aires. Por otro lado, también tenemos por tratar la cuestión de cómo proteger a los inquilinos, y qué hacer con el tema de la subdivisión de las propiedades. Es decir, formalizar las subdivisiones que ya se han hecho, y al mismo tiempo darles seguridad a las personas de que su propiedad no se queda inerte en el mercado, por las complicaciones legales que ya tiene.

William Barrón: En el caso de Guadalajara, existe un trámite que debe realizarse en catastro y obras públicas, entiendo que existe cierta benevolencia por parte de las autoridades, en el sentido que es más fácil, teniendo

una situación “de Hecho”, volverla una “de Derecho”. Si llega la gente y expone que, en verdad, la construcción parece más un edificio que una casa, entonces, sobre la situación “de Hecho”, se constituye el “régimen de condominio”. Lo más que puede pasar, es que se tenga que pagar una multa por no seguir los lineamientos establecidos.

Claudia Ubaldo: También nos gustaría saber si el Congreso tiene contemplada la legislación para la producción social de vivienda.

Rubén B. Cisneros: Como congreso, es nuestra misión escuchar y llevarnos tareas, para entonces poder sumarnos al proyecto, y con la sociedad en general dar solución a estos problemas que nos muestran. Nos vamos con nuevas ideas y cosas que revisar para contemplarlo en la legislación correspondiente, porque también es cierto que se tienen muy descuidadas estas leyes. Se da énfasis en otras que, quizá, resultan políticamente más rentables, y se han abandonado temas como la vivienda. Así que, definitivamente, nos llevamos la tarea de ahondar en los temas.

Claudia Ubaldo: Por parte del equipo, hemos investigado que el Distrito Federal maneja una figura muy interesante: el “condominio familiar”, que trata de solucionar lo que ocurre cuando, en una misma casa vive más de una familia, y quizá tienen posesión de sólo una habitación. Esto, porque la subdivisión es muy complicada; ya que, finalmente, sigue siendo un solo lote que, además, no tiene los lineamientos necesarios para subdividir. Pero el condominio puede aplicar, porque se comparte una infraestructura común.

Muchas gracias por su participación.



Financiamiento para el mantenimiento y adecuación de viviendas.¹ Relatoría

ROSA MARÍA ORTIZ AGUIRRE

Una de las cuestiones más preocupantes en el ámbito de la vivienda, es el estado en que se encuentran las viviendas de las colonias populares, que iniciaron su proceso de consolidación desde hace más de 20 años. Las viviendas se construyeron, paulatinamente, conforme las familias iban destinando recursos para la ampliación o mejoras de la vivienda. Sin embargo, en la actualidad se presentan problemas de tipo estructural, de humedad, instalaciones de mala calidad en algunos casos, falta de funcionalidad y adecuación del espacio interior, difícil acceso, entre otros.

En el Seminario, se intentó profundizar en las políticas de mantenimiento y adecuación, así como los programas de gobierno que pueden intervenir para que las familias puedan acceder a recursos que les permitan efectuar mejoras en la vivienda. No obstante, como se pudo observar, las políticas de vivienda están más enfocadas a la creación de la vivienda nueva y de interés social, pero ubicadas en la periferia de la ciudad; aunque, como refiere la Lic. Linda Cristina Rojas, funcionaria del INFONAVIT, ante el abandono de los conjuntos habitacionales, se está trabajando para promover que las personas que utilizan los créditos INFONAVIT para este tipo de vivienda, establezcan entre sus vecinos redes sociales que les permita apropiarse del espacio, así

¹ Esta mesa 3 se realizó en conjunto con la mesa 1.

como propiciar la sana convivencia y cuidado de su entorno habitacional. Una de las iniciativas es nombrar un promotor vecinal con quién se canalicen las necesidades y peticiones de los colonos.

La Lic. Linda también señaló que ahora se está pidiendo a los desarrolladores de vivienda económica, tradicional y de bajo ingreso que cumplan con las condiciones que llaman “atributos de vivienda sustentable”. Son 15 requisitos más 1, que además promueven vivienda de mejor calidad para los trabajadores asalariados.

Conscientes del deterioro y abandono de los conjuntos habitacionales en el municipio de Tlajomulco, el INFONAVIT ahora propone la creación de vivienda sustentable: esto es, que los “créditos verdes” sean para adquirir vivienda nueva o usada, o incluso se puede utilizar para construir en su propio terreno. Lo que el INFONAVIT promueve es que se introduzcan elementos que promuevan el uso de eco-tecnologías, es decir, que utilicen calentadores solares, sanitarios que utilicen un consumo mínimo del agua, etc.

Otro de los cambios en las políticas del INFONAVIT es que ahora buscan evitar que los desarrolladores construyan “en medio de la nada”. Para esto, se creó también el “código formal de empleo”, que promueve la construcción de vivienda cerca de las fuentes de empleo, porque son conscientes que la gente ha abandonado su casa por la inversión que implica el tiempo y el transportarse desde lugares alejados a sus fuentes de empleo.

Otra de las políticas se enfoca al rescate de conjuntos habitacionales, contruidos hace 10 o 20 años. Uno de los ejemplos es “Haciendas de San José”, en Tlaquepaque. Se invierte un monto de hasta \$500,000 pesos para la revitalización de los espacios públicos y pintura de la fachada de las casas. Hay fundaciones que apoyan estos fines una de ellas es “Corazón Urbano”.

Apoyo a las colonias populares y reutilización de predios de las áreas centrales de la ciudad

Una de las interrogantes que surgen, es en cuanto a la facilidad de créditos para construir en áreas centrales de la ciudad. Se habla de un mercado congelado por las pocas opciones que existen para que las personas puedan adquirir vivienda usada en la ciudad, más aún en las colonias populares, que es el enfoque central de este seminario.

Para esto, se afirma que el INFONAVIT sí ha detectado la oferta de vivienda en áreas cercanas a la ciudad. Sin embargo, argumenta que tienen alta plusvalía, por lo que la opción para los trabajadores que ganan menos de dos salarios mínimos, son los conjuntos de interés social porque, por las bajas cotizaciones, alcanzan un crédito de \$160,000 pesos; con el subsidio proporcionado por CONAVI, obtienen crédito para vivienda de 200,000 pesos. No sería posible adquirir una casa con un costo mayor en las colonias populares.

Para las áreas de mayor plusvalía, el INFONAVIT otorga créditos dependiendo del salario, la subcuenta que maneje y la cantidad con que esté registrado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. Para eso, también se creó el Instituto de Vivienda de Guadalajara. Actualmente, se está gestionando con los desarrolladores para que presenten proyectos e iniciativas para abarcar con este mercado de vivienda en áreas centrales. Además, se piensa incentivar subsidios, para que los trabajadores que ganan de 2 a 4 salarios mínimos, puedan acceder a ese tipo de vivienda.

Otro de los puntos que se tocaron fue que no todas las familias laboran en el mercado formal, y que los ingresos han sido cada vez menores, por lo que no es fácil para todas las personas acceder a este tipo de créditos, además que uno de los factores que se toman en cuenta es la edad. Otra de las propuestas para los trabajadores del mercado informal, es el crédito creado en el 2010, que es “INFONAVIT para todos”. Es para las personas que laboran por su cuenta, como choferes, nanas, jardineros. Ellos pagan al INFONAVIT lo que es el ahorro para el retiro, se registran las cuotas que les corresponden pero fluctúan dependiendo de los honorarios; por lo que tienen que consultar lo que cotizaron el bimestre anterior.

Para el mantenimiento y las mejoras de la vivienda popular, construida hace más de 20 años, y que necesitan reparaciones, hay un programa “Renueva tu hogar”, en el cual los derecho-habientes pueden solicitar el crédito —que va desde \$ 3,000 hasta \$ 44,000 pesos— para mejoras y renovaciones de la casa, como pueden ser pisos, acabados, closet, sanitarios etc.

La casa no se queda hipotecada como garantía. Lo importante es que no se necesita ser el dueño. Incluso, se puede solicitar el crédito para reparar la casa de los padres si así lo requiere. Puede utilizar este crédito, nuevamente, para mejoras posteriores, siempre y cuando siga trabajando. El programa “Renueva tu hogar” es nuevo; apenas se creó en mayo del 2011. En Jalisco,

se han proporcionado 600 créditos, porque apenas se está dando a conocer el programa. Lo interesante es que las personas que laboran en el mercado formal pueden adquirir este crédito. Hay un requisito para la compra de vivienda usada: que la vivienda cuente con 30 años de vida remanente.

A continuación, se presenta el desarrollo de esta mesa en relación a las políticas de financiamiento para el mantenimiento y mejor adecuación de las viviendas:

Linda Cristina Rojas, de la delegación INFONAVIT: Nosotros estamos interviniendo en la sociedad desde el 2001, que cambió la estrategia. Del 2006 a la fecha, hemos trascendido porque, simplemente de ser una institución financiera y otorgar un crédito, estamos tratando de cambiar una cultura en la sociedad y tratar de mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Nosotros hacemos el financiamiento por medio de desarrolladores de la vivienda. Sin embargo nosotros ya no estamos en la meta de desarrollar créditos, sino en la manera de mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Ahora, les estamos solicitando a los desarrolladores que, para vivienda económica, tradicional y de bajo ingreso —estamos hablando de personas que ganan desde un salario mínimo hasta 7 salarios mínimos— se les están pidiendo ciertas condiciones, que nosotros llamamos “atributo de vivienda sustentable”. ¿Qué es esto? son 15 requisitos más uno, y se les está solicitando que cumplan con estos parámetros. No podemos tener vivienda sustentable en los municipios donde hay más niveles de deshabitación como es el caso de Tlajomulco. Porque, de repente, se ha estado haciendo vivienda en lugares alejados donde, por falta de transporte público, la gente abandona, porque es mucho mayor el costo del transporte para acercarse a sus lugares de trabajo. Tenemos estos problemas por hacer desarrollos “en medio de la nada”. ¿Qué estamos haciendo ahora? Dentro de estos atributos, se tiene que tener un código formal de empleo, no de la persona, y que existan fuentes de empleo en el mismo lugar donde está ubicada la vivienda. Además, se está pidiendo que, por lo menos, la vivienda tenga 38m² de construcción. En cuanto al medio ambiente, se están ofreciendo todo tipo de créditos verdes, desde comprar una vivienda nueva, comprar una vivienda usada, construir en terreno propio, tienen que tener eco-tecnologías ahorradoras, calentador solar, sanitarios de menor descarga, etc.

Lo mismo para las personas que van a comprar una vivienda o remodelar la casa. Tienen que tener un vale —que el INFONAVIT les otorga— para que ellos vayan a canjear estas ecotecnologías. Ahora, INFONAVIT tiene la mentalidad de suscitar el promotor vecinal para que organice la comunidad. Porque todas las personas son de otros municipios, el promotor vecinal organiza la asamblea para que los habitantes puedan gestionar sus servicios o necesidades para que, cuando el promotor inmobiliario se retire, ellos puedan continuar. Tienen que tener un administrador para recabar las cuotas de mantenimiento, que se pretende sean obligatorias (se están gestionando en el Congreso), los desarrolladores lo están implementando, porque dependen mucho de los créditos del INFONAVIT. Estamos implementando los atributos para que la gente no abandone los conjuntos. Todo esto es para que la gente se apropie; por eso tenemos al promotor vecinal. Hay un alto porcentaje de viviendas abandonadas. Por ejemplo, Haciendas de San José, en Tlaquepaque. Ahí se está impulsando al promotor vecinal. El INFONAVIT está interviniendo, creando espacios de convivencia vecinal; se están haciendo tres terrazas. Toda la comunidad participó, porque se necesitaba rescatar estos espacios; se solicitaron recursos a la fundación Corazón Urbano. A las personas que participaron en las juntas vecinales se les va a pintar la fachada. CEMEX participó con talleres; hasta tienen una línea 01-800 donde se les proporciona ayuda psicológica para los jóvenes en conflicto.

Jesús: ¿Qué porcentaje se dedica a reactivar los conjuntos habitacionales?

Linda: No tenemos límite en cuanto a la sustentabilidad. El desarrollador tiene que cumplir con esos atributos. \$500,000 pesos por desarrollo.

Luz Ayala: Pensando en estas colonias, de las que se está hablando aquí, yo recuerdo que Guadalajara era una ciudad lindísima, y ahora es una ciudad muy sucia, incluso el Centro Histórico, las colonias... Ya no es limpia, y uno se da cuenta viajando a otras ciudades. Incluso, había una figura: la del “barrendero público”. El Ayuntamiento era el que limpiaba y ahora lo hace una empresa. Había otra figura que era “el sereno”, el que cuidaba la ciudad, cuidaba por la noche que no ocurriera nada. Pienso en la posibilidad de rescatar algunas prácticas que se han dejado de hacer, yo creo que hay que pensar en estas figuras que hacen presencia en la ciudad.

Linda: En cuanto a la vivienda popular, construida desde hace 20 años, que necesita reparaciones, hay un programa “Renueva tu hogar”. Muchas

personas ya hicieron uso de su crédito; pueden usarlo nuevamente si siguen trabajando. Vuelven a juntar saldo en su cuenta de vivienda. Los derecho-habientes pueden acceder a este crédito. Una de las ventajas es, que la vivienda no tiene que estar a nombre del derecho-habiente, sino donde habite, y se puede hacer uso del crédito para cambiar pisos, sanitarios, etc. El crédito va desde los \$3,000 a los \$44,000 pesos; su hipoteca no se queda en garantía.

El programa “Renueva tu hogar” es nuevo; apenas se creó en mayo del 2011. En Jalisco tenemos 600 créditos, porque apenas se está dando a conocer el programa.

Hay un requisito para la compra de vivienda usada: que la vivienda aun tenga 30 años de vida remanente. Hay algunos cuestionamientos en torno a la falta de políticas que permitan reutilizar las viviendas abandonadas de las áreas centrales de la ciudad.

Oyente: Hay un mercado que está congelado en las áreas urbanas, porque tal vez tengan problemas de distribución o de ventilación, pero están mejor ubicadas que aquellas que están en la zona de Tlajomulco. Además que tienen la posibilidad de crear mejores redes sociales que en otras zonas habitacionales. Aparte, estos asentamientos se han consolidado en el tiempo, y puede tener mayor plusvalía. ¿Cómo hacer que los trabajadores tengan acceso a la vivienda popular que, por su localización, está mejor ubicada que en Tlajomulco?

Linda: En cuanto a la vivienda usada, tenemos muchos predios, locales y casas abandonados en Guadalajara. El problema es que subió mucho la plusvalía, pero claro que el INFONAVIT te da el crédito, dependiendo de tu sub-cuenta para ese tipo de vivienda. Se creó el Instituto de Vivienda en Guadalajara, estamos en gestiones. De hecho, se va a incentivar a los desarrolladores para que presenten sus proyectos ante el ayuntamiento, para que todo este tipo de predios sean reconstruidos con vivienda vertical, y también se va a incentivar con subsidios que sean para personas que ganen de 4 a 2 salarios mínimos. Se están requiriendo las propuestas de los desarrolladores para que lleguen a un acuerdo con el municipio de Guadalajara.

Oyente: Hay un problema estructural: porque la economía de las familias ha reducido la gente que accede a estos créditos.

Linda: El INFONAVIT se enfoca a la economía formal a todos los que estén registrados en el Seguro Social, pero hay otros organismos, como el

IPROVIPE. También, otro producto es el “INFONAVIT para todos”, para personas que laboran por su cuenta: chóferes, nanas, jardineros. Pagan lo que es el ahorro para el retiro, se registran las cuotas, pero aumentan, dependiendo de los honorarios. Fluctúa; se tiene que checar el bimestre anterior, pero también se registran.

Oyente: Lo que me da el INFONAVIT no me alcanza para mi casa realmente ¿Quién está regulando el precio y el costo de las casas? ¿Casas que ahora cuestan \$800,000 y están alejadas de la ciudad?

Linda: Para otorgar el crédito, se toma en cuenta la edad, el salario y la subcuenta de vivienda. ¿A qué me refiero con salario ante el IMSS? A lo mejor, si un trabajador gana \$20 000 pesos, pero ante el IMSS está dado de alta con el salario mínimo, nuestra base de datos es el IMSS. Con base en esto, se otorga el crédito. Las viviendas cuestan desde \$ 200,000 pesos; para personas que ganan 2 salarios mínimos se les otorgan un crédito desde 160,000 pesos y se les da un subsidio CONAVI, que es a fondo perdido y va desde los 3,000 a los 57,000 pesos.

Oyente: La plusvalía varía de acuerdo al municipio. ¿Han detectado en datos cuantitativos el nivel de deterioro de los conjuntos habitacionales?

Linda: No tenemos el porcentaje del nivel de deterioro en Jalisco como tal. Se puede ver que no estamos dentro de los 15 municipios, a nivel nacional, de vivienda más deshabitada. Pero Jalisco está en tercer lugar a nivel nacional, en cuanto a cartera [vencida]. Esto nos da el porcentaje de vivienda deshabitada a nosotros; 3.87%, en este mes, es vivienda que no están pagando. Puede que esté deshabitada, pero no está dejando de ser pagada. Hay preocupación por las áreas reducidas de las viviendas de interés social y que se ha perdido el concepto de vivienda digna. La Lic. Linda Rojas, menciona que el Infonavit está solicitando a los constructores que cumplan con mínimos requisitos, en cuanto a la preocupación de que el derecho-habiente compre una casa en malas condiciones.

Linda: La licencia de construcción la da el ayuntamiento, nosotros el crédito financiero. INFONAVIT se está preocupando por el trabajador. Se están dando talleres para saber decidir; les mostramos cuales son las empresas que tienen mayor índice de calidad y se les está otorgando el manual de vivienda.

Oyente ¿Nos puede mostrar tres programas?

Linda: Sí. Tenemos el programa de Sustentabilidad, de promotoría vecinal e

hipoteca con servicios (cuota de nómina). “Renueva tu hogar” es reciente; puedes sacar tu crédito para restaurar tu casa o puedes renovar la vivienda de tus padres. Ahora llevamos 600 en Jalisco pero, de aquí a diciembre, podemos llegar hasta 1,200 créditos; sólo se necesita ser derecho-habiente del INFONAVIT, tener saldo en la subcuenta y ser trabajador en economía formal registrado en el IMSS. En “INFONAVIT para todos” puedes acceder a créditos.

En base a lo expuesto en la mesa de discusión se puede concluir que el INFONAVIT está tratando de dar respuesta a la problemática que se ha detectado en los conjuntos habitacionales de interés social.

Una de las principales iniciativas se centra en evitar que se construya en lugares alejados de la ciudad y de las fuentes de empleo para evitar el abandono y el posterior deterioro de los conjuntos habitacionales; otra de las iniciativas es el rescate de los espacios de recreación y fomentando las redes sociales entre los vecinos.

En cuanto a los créditos para adquirir vivienda en las colonias populares se acordó que es difícil para los trabajadores que ganan menos de dos salarios mínimos adquirir este tipo de créditos. Pero se está gestionando con los desarrolladores para que inviertan y se pueda ofertar la vivienda popular de las áreas centrales de la ciudad para los trabajadores que coticen más de dos salarios mínimos.

Un acierto importante del INFONAVIT es la oferta de créditos para reparación y remodelación de la vivienda popular, que lo puede solicitar el trabajador para mejorar la vivienda donde habita ya sea propia o de un familiar. Fomentar este tipo de créditos evita el deterioro de las viviendas de las colonias populares que ha sido una temática importante en este seminario y que merece atención por parte de las instituciones y no solamente del INFONAVIT; con esto se concluyen los temas abordados en la mesa tres.



Políticas relacionadas con la instrumentación de los programas de política social. Relatoría

HERIBERTO CRUZ SOLÍS

JUAN PABLO CORONA MEDINA

Introducción

Esta mesa centró su atención en tres aspectos relativos a los programas de política social. El primero de ellos se refirió al alcance y concurrencia de los programas. En el segundo se tocó el aspecto del financiamiento y, por último, en el tercero se destacó la evaluación de los programas de política social. Considerando estos tres aspectos mencionados, partimos de los argumentos siguientes:

- Los programas sociales se centran ahora en grupos de familias pobres y no en las comunidades, con lo cual, los recursos se dispersan territorial y socialmente, pudiendo crear desequilibrios. Pues se procede con la identificación de áreas de intervención (como los polígonos de pobreza del programa HÁBITAT) donde se concentran familias pobres, que no coinciden con la delimitación socio-territorial ni con la conformación histórica de las colonias populares, dejando sin apoyos a grandes exten-

siones de éstas y sus habitantes. De esta manera, existen programas que privilegian intervenciones físicas de remozamiento de equipamientos y espacios públicos, pero no hay intentos por hacer converger las políticas de planeación urbana con las de seguridad pública y desarrollo social. Lo evidencian plazas y parques remodelados, que en poco tiempo vuelven a deteriorarse; módulos de policía, clínicas, dispensarios cerrados porque no hay personal ni recursos para su mantenimiento.

- La mayor parte de los recursos y programas de vivienda social se canalizan hacia el financiamiento y construcción de viviendas nuevas, terminadas, en propiedad. A pesar que las estimaciones de los déficits de vivienda en los últimos años muestran que, al menos un 40% es de tipo cualitativo, una mínima parte de los recursos se orienta a la producción social de vivienda. De esta manera, no existen programas oficiales y permanentes que combinen financiamiento y asesoría técnica para rehabilitar viviendas auto-construidas, con más de veinte años en colonias populares consolidadas. Asimismo, es notoria la ausencia de estudios y análisis de los problemas físicos y constructivos que ahí se presentan y del alcance de los mismos.
- La eficiencia de los programas de infraestructura y equipamientos públicos se valoran con metas cuantitativas, como el incremento de colonias en donde se ha introducido, ampliado o mejorado las redes de agua, drenaje, electricidad, la pavimentación, el número de rutas de transporte público o la recolección de basura, etc., asumiendo que el servicio está garantizado. Por lo que el concepto de vivienda digna debería considerar la habitabilidad y la seguridad de las construcciones, pues la calidad de la vivienda no se puede evaluar sólo con información estadística sobre el tipo de materiales empleados o el número de cuartos, que es actualmente la información sobre la que se determinan la mayoría de los programas de apoyo a la autoconstrucción.

En ese sentido, la mesa 4, enfocada a la instrumentación de los programas de política social, se conformó por funcionarios de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y por algunos académicos. Los participantes discutieron sobre los diferentes programas que se llevan a cabo en sus respectivas dependencias para beneficio de la sociedad.

Participantes en la mesa	
Enrique León Zepeda	Secretaría de Desarrollo Urbano, Jalisco (SEDEUR)
Silvia Margarita Ortiz Gómez	Secretaría de Desarrollo Urbano, Jalisco (SEDEUR)
Rodrigo Arana Barba	Obras Públicas de Tonalá
Melina Gallegos Velázquez	Ayuntamiento de Tonalá
Daniel Gallegos Sánchez	Ayuntamiento de Tonalá
Martín Maldonado	Ayuntamiento de Zapopan
Berenice Llamas Santillán	Jalisco (SEDESOL)
Benito Hernández Salazar	Jalisco (SEDESOL)
Heriberto Cruz Solís	miembro de LAHN, profesor del CUCSH, Universidad de Guadalajara
Juan Pablo Corona Medina	miembro de LAHN, profesor del CUCSH, Universidad de Guadalajara
Bryan Roberts	miembro de LAHN, Universidad de Texas, Austin
José G. Vargas Hernández	CUCEA, Universidad de Guadalajara
Adriana Fausto Brito	miembro de LAHN, profesora del CUAAD, Universidad de Guadalajara.
Leopoldo A. Colunga Flores	CUCSH, Universidad de Guadalajara

Comentarios de los funcionarios

Las acotaciones realizadas por parte de los integrantes de la mesa de trabajo, se enfocaron, principalmente, en los siguientes problemas: recursos insuficientes, la necesidad de establecer prioridades para los municipios urbanos, revisar las reglas de operación, considerar los aspectos culturales y determinar la responsabilidad de cada nivel; acciones para evitar el clientelismo y paternalismo, problemas para planear y operar los programas, existencia de datos sesgados e información no actualizada. A continuación se mencionan, de manera específica, los comentarios vertidos por cada uno de ellos:

- Los programas dejan fuera a muchas zonas del municipio de Tonalá, ya que no entran en el polígono considerado como pobreza extrema. Se puede solicitar que el polígono se amplíe, pero el trámite tarda aproximadamente dos años.

- Se excluyen de recibir apoyos a colonias y a personas pobres, debido a la falta de coordinación entre dependencias de distintos niveles de gobierno, que consideran como problemas de focalización.
- Existen problemas de la conceptualización del espacio público, ya que los programas se enfocan a plazas y parques, cuando en realidad las calles son importantes para las personas, y no se toman en cuenta como espacio público, sino como infraestructura.
- Se invierte mucho dinero en programas para viviendas nuevas, y poco dinero en programas de renovación.
- En fraccionamientos nuevos no se cuenta con muchos de los servicios básicos pues se dice que no hay recursos.
- No obstante, se constata que en todos los programas se busca la colaboración de la ciudadanía; sobre todo, la que va a ser beneficiada.
- En los programas de SEDESOL el financiamiento debe ser tripartita, es decir, los apoyos deben ser del gobierno federal, estatal y municipal. También participan los ciudadanos; cuando una de las instancia no participa, el municipio tiene que aportar la parte correspondiente.
- Las calles pueden considerarse espacios públicos, siempre y cuando haya una justificación en cuanto al uso de las calles como espacios seguros.
- El programa de rescate de espacios públicos busca la prevención de las conductas de riesgo, y trata de generar confianza entre la población (este programa está encaminado a beneficiar a poblaciones de más de 50,000 habitantes). El programa presenta dos modalidades: 1) Mejoramiento físico, que consiste en dotar de infraestructura al parque (canchas); 2) La modalidad social busca, mediante cursos o talleres recreativos o de prevención, renovar el tejido social. El objetivo del programa consiste en impactar a zonas de marginación media. Actualmente, se han beneficiado a 18 municipios con 80 espacios públicos, que corresponden a los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara (excepto Ixtlahuacán de los Membrillos), Tepatitlán de Morelos, San Juan de los Lagos, Lagos de Moreno, Arandas, Puerto Vallarta, La Barca, Poncitlán, entre otros. En el caso de Zapotlanejo, el municipio tiene dos años solicitando integrarse a este programa, pero esto no ha podido llevarse a cabo, porque no hay recursos.

- Todas las secretarías tienen recursos ya etiquetados, de tal manera que, si se desea integrar a un municipio, éste debe cumplir con los requisitos para ser dado de alta. Posteriormente, habrá que esperar a que lleguen más recursos por parte de hacienda, pero como los recursos son muy escasos, el presupuesto tiene que ser repartido, tomando en cuenta qué municipio es prioritario. Generalmente, se beneficia a los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara.
- El programa “Convivir mejor” tiene como objetivo lograr la colaboración entre diversas instancias de gobierno para definir, de manera conjunta, el polígono a intervenir. Durante este año se definieron dos polígonos en el estado de Jalisco; Nueva Santa María, en Tlaquepaque; Lomas de Tabachines, en Zapopan. También se propuso incluir a Santa Paula, en Tonalá, pero no pudo participar, debido a que el municipio no contó con los suficientes recursos económicos para colaborar con el 50% del dinero que le correspondía aportar.
- Es difícil lograr la colaboración entre las instancias; a nivel federal, hay una serie de secretarías que tienen destinados sus recursos para ciertos programas, llegando a perjudicar a otros. Además, existe una falta de visión por parte de las instancias, incluso algunas no quieren participar.
- Es necesario que, en el plan de actuación municipal, se informe de las problemáticas que se presenten y que sean expresados mediante datos cuantitativos, utilizando la información georreferenciada, incorporando capas temáticas que permitan definir y ubicar las zonas problemáticas, “rojas” en la cartografía municipal.
- Basta que exista un pequeño núcleo de población y que, dentro de su perfil, se les ofrezcan programas de apoyo y protección social.
- El aspecto cultural es de suma importancia, ya que de ahí parten las situaciones que hacen salir adelante a la sociedad. Para resolver los problemas financieros, necesitamos mejorar nuestra cultura. Se tiene que tomar en cuenta que no todos somos iguales.
- La población migra, las personas que viven en áreas rurales procuran ir a los núcleos urbanos para cambiar su forma de vida con la esperanza de superación.
- La participación de la gente es muy importante, por lo que vale la pena motivarla y mantenerla informada, hacerles saber de qué se tratan los

programas, para que se involucren, y así lograr que tengan confianza en las instituciones.

- En Oaxaca, hay programas donde la gente sí se involucra en programas que les benefician, como la mejora de vivienda y calles (sensibilización a los ciudadanos).
- Los ciudadanos no cuidan sus espacios públicos. Si hay algún daño, el ciudadano no hace nada por repararlo.
- Existen políticas públicas eficientes, pero no eficaces. Para lograr la eficacia, es necesario fijar objetivos muy claros, que permitan otorgar apoyos a las comunidades más necesitadas, para mitigar la pobreza extrema.
- Una política pública podría ser eficaz si la gente se involucra en la elaboración de éstas.
- La comunidad suele apropiarse de los espacios públicos; si se invierte en ellos, las personas tratan de conservarlos.
- El ciudadano está dispuesto a cooperar con políticas públicas pero, para el gobierno, éstas no existen, no hay alguna política que aproveche la buena voluntad del ciudadano. Cualquier proyecto podría avanzar lo doble con la ayuda de los ciudadanos.
- En los programas de ayuda las personas suelen mentir, lo que da lugar a que reciban el apoyo personas que no lo necesitan. Esto se debe a la falta de un buen estudio socioeconómico.
- Dentro de las políticas de apoyo, también es importante tener en cuenta la igualdad de derecho, y considerar los fenómenos que se presentaron desde un principio, es decir, como en los pequeños asentamientos irregulares, que gracias a los apoyos recibidos, han crecido exponencialmente, al grado de convertirse en verdaderas metrópolis, muy difíciles de controlar. Por ejemplo; Neza, Chalco y Tijuana. Esta última como una ciudad fronteriza, que tiene una estrecha relación con San Diego —vinculadas de manera comercial, social, económica y política.
- Las políticas no sólo buscan resolver lo pasado, sino también el presente y prever el futuro, porque si no, el asunto de los asentamientos irregulares será cada vez más demandante. Estos asentamientos se han convertido en núcleos de población muy difíciles de poder administrar y controlar.

- Las políticas son ineficientes, ya que nadie prohíbe que la gente llegue a los asentamientos de origen irregular, la autoridad no hace nada para evitarlo.
- Existen buenos planes de desarrollo pero a la hora de aplicarse, no se completan las acciones. Ahí es donde comienzan a darse las irregularidades.
- Al gobernante no le interesa lo que le pase a la comunidad, ya que tiene otros intereses antes que el desarrollo de la sociedad.
- Debe haber una continuidad para los planes de desarrollo, ya que no es justo que estos cambien cada tres años, y deben de llevarse a cabo. No hay quien supervise que los planes se cumplan.
- Si a una persona se le ocurre asentarse en cierto lugar, con el paso del tiempo espera los servicios que cualquier ciudadano recibe en su casa, siendo que, desde que llegó, ya sabía de las carencias del sitio; aún así, exigen que se les den los servicios que ellos necesitan.
- El plan nacional de asentamientos humanos sigue vigente.
- El artículo 115 constitucional es, quizá, el que más problemas ha causado, pues hace a un lado al gobierno estatal y al gobierno federal. Se debe hacer un reordenamiento de los alcances del artículo 115, establecer bajo qué conceptos tiene ciertas libertades el municipio, y establecer los alcances de la autoridad.
- Con el fin de poder participar en el programa de rescate de espacios públicos, se les solicita a los municipios una serie de documentos, entre ellos, presentar un inventario de espacios públicos y participar en el programa. Se eligen aquellos espacios prioritarios, con base en los índices de marginación e inseguridad ya establecidos.
- Por lo regular, los ciudadanos no participan en los programas porque están involucrados en actividades individuales, ocupándose de sus necesidades, dejando de lado los problemas colectivos.
- En Tonalá, se le ayuda al habitante de cierta colonia a desarrollar su idea; por ejemplo, ellos llevan su propuesta y el Ayuntamiento de Tonalá perfecciona esa idea tomando en cuenta aspectos más profesionales. Presentados los proyectos, el presidente municipal es quien decide cuál de los proyectos es el que se va a realizar. Con base en la revisión de las presupuestas. La mayoría no se logra desarrollar debido a los altos costos. Se establece la cantidad, de acuerdo al porcentaje, que le corresponde otorgar al municipio, o se busca que el ciudadano aporte el dinero necesario, con el fin de seguir progresando.

- La problemática de América Latina son las enormes áreas marginadas, si se lograran buenos proyectos no tendría porque dificultarse que se lleven a cabo.
- Se tienen políticas públicas verticales que transitan de arriba hacia abajo. Pero, para aplicar una política pública federal, el municipio tiene que permitirlo. Se parte de una planeación desde el escritorio, que no es real. La participación de los ciudadanos es alrededor de un 30%, apenas.
- En ocasiones, los municipios no tienen recursos, por lo tanto, no pueden participar en los programas federales.
- No existen estándares de medición, evaluación y seguimiento a los programas.
- Cuando los municipios no tienen recursos, la ciudadanía puede acceder a los programas a través de patronatos o asociaciones civiles, donde dichos ciudadanos pueden participar con mano de obra.

Conclusiones

- Se necesita un mejor diseño en la estructura de las políticas públicas, para lograr una mejor comprensión y funcionamiento de las mismas, pues están estructuradas muy verticalmente.
- Es prioritario determinar adecuados sistemas de evaluación y seguimiento de las políticas públicas que cuenten con indicadores estandarizados. De esta manera, se podría garantizar que haya propuestas basadas en resultados.
- Alcanzar la integración dentro de los diferentes órganos de gobierno, buscando mecanismos que respeten la continuidad.
- No necesita propiciar un cambio en la cultura ciudadana para lograr que participe en los diferentes programas de gobierno.
- Establecer mecanismos para que los ayuntamientos se vean beneficiados y ayuden directamente a los ciudadanos a través de patronatos, logrando establecer una política social para promover la participación ciudadana.
- Se sugiere una nueva revisión del artículo 115 constitucional, reorientando los alcances, para que no se haga a un lado la participación del gobierno estatal y federal.



Políticas públicas para colonias populares consolidadas: temas a discusión. Relatoría general

ADRIANA FAUSTO BRITO

A grandes rasgos, podríamos decir que los principales retos que se han propuesto enfrentar las diversas generaciones de políticas nacionales e internacionales, enfocadas a la vivienda y los asentamientos informales, han transitado por:

- La integración física de las viviendas y su entorno al desarrollo urbano, a través de programas de regularización y mejoramiento urbano, a lo que, posteriormente, se incorpora la preocupación por los problemas del medio ambiente.
- La integración social, con programas que buscan invertir en “capital humano” a través de la educación, salud, capacitación para el trabajo, etc., que tratan de fortalecer la habilidad de los moradores para resolver sus problemas, interactuando con agencias públicas.
- La integración económica de los habitantes a la economía formal, tendencia más reciente, que aún no logra incorporar estrategias para un desarrollo económico sostenido en los programas pues, obviamente, ello trasciende las necesidades específicas de cada uno de esos asentamientos informales.

Con los estudios de caso de colonias populares consolidadas (CPC), analizadas en el área metropolitana de Guadalajara (las colonias Echeverría, Rancho Nuevo y Jalisco), en Monterrey, en el D.F., e incluso en otras ciudades latinoamericanas, se evidencia una nueva generación de problemas que es preciso considerar en la definición de políticas sociales, urbanas y de vivienda. Creemos que la percepción generalizada en círculos gubernamentales, es que las CPC ya están integradas a la ciudad o tienen problemas que no son tan apremiantes. Pues, aunque varios programas y políticas públicas operan en estas colonias, parecen haber sido concebidos para asentamientos informales, de reciente creación, en áreas suburbanas periféricas, o para lugares con la mayor parte de su población en pobreza extrema, hogares mononucleares que están en posesión de un terreno para construir.

Por ello el interés de reunir en mesas de discusión a servidores públicos y funcionarios de distintas áreas, que tienen bajo su cargo programas que podrían incidir en estas colonias populares, que originalmente fueron (o continúan) irregulares en su tenencia. Inicialmente, se propusieron cuatro mesas de discusión de políticas que versaron sobre:

- El ámbito físico y social de las colonias.
- Las cuestiones legales de las viviendas.
- El financiamiento para el mantenimiento y mejor adecuación de las viviendas.
- La instrumentación de los programas.

A partir de los diagnósticos previos, elaborados por los integrantes del proyecto de investigación en Guadalajara,¹ se elaboraron cuadros (incluidos al final de este apartado) que resumen los principales ámbitos de acción, problemas identificados y programas existentes o propuestos, que podrían incidir en cada uno de los temas de las mesas. A continuación, explicamos sucintamente los argumentos básicos que orientaron la discusión de las mesas.

¹ Edith Rosario Jiménez Huerta, Margarita Anaya, Juan P. Corona y Heriberto Cruz. Ver, en esta misma memoria del Seminario Internacional, los capítulos redactados por ellos, de donde se extraen los argumentos principales para los diagnósticos sobre las políticas en el ámbito físico y social, las relacionadas con el patrimonio y sucesión de bienes, el financiamiento para la adecuación y mejoramiento de viviendas.

Políticas sobre el ámbito físico y social de las colonias

Los espacios y terrenos públicos

Espacios abiertos y áreas verdes

La urbanización popular se caracteriza por dejar pocas áreas vacantes para servicios y equipamiento, incluyendo áreas verdes. Algunas de las que se dejaron, no siempre pasaron formalmente a ser áreas de cesión (propiedad pública), por lo que quedaron vulnerables a su ocupación. Muchas de las antiguas colonias populares ya consolidadas no cuentan con suelo público ni espacios libres que se puedan recuperar o acondicionar para esas infraestructuras sociales, y no existen programas para obtener o reutilizar terrenos que pudieran albergarlas. En algunas colonias quedan áreas vacantes, que los dueños están dispuestos a vender al municipio para que las convierta en áreas verdes y de recreación, pero el municipio argumenta falta de dinero para no comprarlas.

Terrenos públicos y áreas de cesión

Otras áreas públicas abandonadas han sido invadidas y ocupadas, algunas de ellas en zonas que ponen en peligro la salud o la vida de las personas. De ahí que hagan falta programas que propicien la habilitación, conservación y rescate de las áreas verdes de la colonia, y al mismo tiempo, que se destinen recursos para adquirir áreas verdes cuando esto sea posible. El registro y habilitación del patrimonio de áreas verdes en las colonias por parte de los municipios es esencial. Contar con espacios abiertos y áreas de recreación seguras y en cantidades suficientes es una condición vital para conservar el tejido social de estas colonias.

Infraestructura y servicios públicos

Calles y banquetas

Uno de los problemas más graves —y del que más se queja la población— es el de las banquetas intransitables, ya sea porque las banquetas están levantadas por las raíces de árboles inapropiados para el lugar o por los accesos a las casas que se han tenido que adecuar debido al desnivel existente entre la calle y la casa. Es un problema para los habitantes en general, pero más para las personas con alguna discapacidad, para los adultos de mayor edad y para las personas con carriolas. Un programa integral de reforestación apropiada, de habilitación de banquetas y acondicionamiento del acceso al interior de las viviendas es prioritario en estas colonias.

Aguas pluviales

Una de las características de estas colonias es que muchas tienen zonas inundables, consecuencia de la urbanización de este primer anillo de expansión de la ciudad y el entubamiento de ríos y arroyos. La falta de saneamiento de cauces de agua en partes de algunas colonias tiene un impacto importante debido a que son focos de infección y de olores fétidos, por no mencionar también que la imagen urbana es deplorable. Habilitar estas zonas como un parque lineal es una oportunidad para incrementar las áreas verdes y de esparcimiento de estas colonias, con lo cual también se revertirían los problemas de salud que generan. El desalojo de personas podría ser un problema que se presente con el saneamiento, por lo que habría que minimizarlo y encontrar soluciones aceptables para las personas afectadas.

Equipamientos y servicios básicos

Existen calles sin pavimentar: unas de tierra por las que se puede circular, otras escarpadas por las que no que, además, sirven de basurero. De ahí que es importante considerar programas puntuales para que se pueda circular por ellas, que también pueda entrar el camión de la basura e instalarse los servicios de agua y drenaje de los que carecen las personas en esos enclaves que todavía existen en las colonias consolidadas.

Atención social

Patrimonio

Las inundaciones y la falta de saneamiento de cauces, además de propiciar la pérdida de bienes de las personas que se ven afectadas, también contribuyen al deterioro de la imagen urbana y social, ya que es una de las razones del abandono de propiedades que posteriormente se usan como puntos de reunión de pandillas y consumidores de drogas, convirtiéndose en lugares peligrosos para que los habitantes puedan transitar.

Seguridad

El problema social más importante en las colonias es la violencia en las calles —sobre todo enfrentamientos entre pandillas— y el robo a las personas y a las propiedades. Uno de los problemas que se están experimentando en algunas colonias, como resultado del crecimiento del crimen organizado y la venta de drogas, es el abandono de viviendas. Es importante analizar la razón del abandono y que el municipio y los habitantes tomen medidas al respecto.

Ingresos y empleo

Las intervenciones del sector público para mejorar las condiciones físicas de las colonias: incrementado las áreas verdes y recreativas, etc., pueden tener repercusiones importantes en el ámbito social, aunque no resuelven el problema de fondo. Para ello se requiere, entre otras cosas, programas de empleo y calificación para los jóvenes y el resto de la población. Pero se ha hecho poco para impulsar seriamente la inserción de los habitantes de colonias populares en la economía formal o para mejorar su nivel económico. Los escasos programas de capacitación, como los del programa Hábitat, enfocados a las mujeres, se orientan a actividades de baja calificación (ej. cosmetología y labores artesanales) y no se les da continuidad con bolsas de trabajo, ferias permanentes de empleo, acuerdos con empresas para reclutar personal, etc. Es decir, la capacitación no se liga directamente a un mercado laboral potencial.

Con bajos ingresos, limitados estudios, sin cobertura de servicios de salud ni seguridad social y una débil conciencia de sus derechos, los habitantes de antiguas colonias populares siguen siendo vulnerables al llamado y a los efectos de la violencia e inseguridad que se ha extendido a toda la metrópoli. Las formas que éstas asumen —los espacios y los grupos más vulnerables a la inseguridad urbana— se han transformado, desde que eran asentamientos irregulares jóvenes hasta la actualidad; las políticas urbanas y sociales están quedando rezagadas en cuanto a la comprensión de estos fenómenos, la identificación de factores de riesgo y su oportuna prevención o intervención.

Políticas sobre las cuestiones legales de las viviendas

Patrimonio

Sucesión de bienes

En estas colonias, los dueños fundadores empiezan a envejecer y a fallecer. Como sólo el 14% hace testamento, al fallecer sus dueños, la mayoría de las viviendas quedarán intestadas. El primer problema es para el cónyuge sobreviviente que, generalmente, es mujer. Porque si hay muchos hijos, especialmente si hay hijos fuera del matrimonio, puede llegar a perder su casa. Si hay conflicto sobre la propiedad, ésta se tendría que vender (lo cual es muy difícil), o darles su parte en efectivo a los herederos, sin mencionar que también se tienen que cubrir los gastos de los juicios sucesorios, testamentarios e intestamentarios. Por eso, contar con un programa que facilite la sucesión administrativa de la propiedad —al menos de un cónyuge a otro, y de éste a sus hijos— tendría un efecto positivo en el saneamiento jurídico de las propiedades y disminuiría conflictos familiares. Este programa se podría derivar del que ya se tiene en Jalisco para la vivienda nueva, donde en la propia escritura se indican los beneficiarios en caso de fallecimiento.

Subdivisión de propiedades

El mercado inmobiliario para la venta de vivienda en estas zonas está prácticamente estancado. Las viviendas no se venden fácilmente, y si se venden, los dueños no reciben lo que valen, a menos que se encuentren en zonas comerciales o sobre vialidades importantes. Así que es difícil vender. El problema que complica esta situación son las subdivisiones informales que se han llevado a cabo para albergar más de un hogar en el mismo lote/vivienda. Formalizar esas subdivisiones *de hecho* es difícil, pues no siempre se puede aplicar la normativa actual. Por ejemplo, no se puede acreditar la propiedad de un cuarto redondo, ni de una vivienda en un segundo nivel que no tiene una entrada independiente. Por lo tanto no se pueden acceder a créditos formales para comprar o mejorar una propiedad de este tipo.

Producción y regularización de viviendas

Producción social de vivienda

La Ley de Vivienda del estado de Jalisco data del año 2000 y, además de desactualizada, presenta múltiples deficiencias que la han convertido en letra muerta. Es necesario reformarla e incluir el reconocimiento a la producción social de vivienda, el concepto de vivienda digna y de seguridad en la tenencia, la reglamentación de acciones y apoyos para la autoconstrucción, mejoramiento de viviendas y lotes con servicios prioritariamente encauzados hacia las áreas populares, de concentración de pobreza o informales, prestación de asistencia a las poblaciones vulnerables de bajos ingresos en situaciones de riesgo (ej. adultos, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, madres solteras, grupos indígenas).

Seguridad en la tenencia

Existe un importante rezago en la regularización de colonias populares con más de 25 años de antigüedad que ocuparon informalmente propiedad privada, lo que implica que aún existen familias —nucleares y probablemente extendidas— que habitan en viviendas y predios con indefinición legal de

su tenencia, y que podrían tener problemas para transmitirlos o comercializarlos en el mercado formal. En el caso de las colonias asentadas en propiedad pública, actualmente se desconoce su magnitud y problemática, pues se carece de información. En asentamientos ya regularizados, quedan algunas secciones y predios sin regularizar; Esto es un problema, especialmente donde era suelo social originalmente pues, por ser áreas reducidas y aisladas, la regularización a través de CORETT es poco costeable. Por ello, es necesario que, a nivel local, se diseñen programas *ad hoc* considerando otras alternativas de regularización.

Es necesario explorar formas de tenencia segura, alternativas a la propiedad (individual o en condominio), para diferentes viviendas/hogares en un mismo predio. Pues las condicionantes técnico-constructivas y familiares que presentan este tipo de viviendas autoconstruidas dificultan la aplicación (en tiempos, costos, requisitos técnicos, escrituración) de las normas existentes en el Estado, como la Ley sobre el régimen de propiedad y condominio de inmuebles. Podría pensarse, por ejemplo, en adecuar el *derecho de superficie* —que ya existe en el Código Civil— para incentivar las transacciones en el mercado inmobiliario y dar seguridad a la tenencia de compradores o inquilinos.

Planeación urbana

Densificación habitacional

Las evidentes necesidades de densificación habitacional en colonias populares han sido ignoradas o relegadas por la planeación y los programas de vivienda, dejando en manos de sus moradores la responsabilidad de adecuar un parque habitacional antiguo a las transformaciones de las familias. Ante la dificultad creciente de acceder a suelo/vivienda baratos y con una ubicación aceptable, la construcción de nuevas unidades habitacionales en un lote ya edificado se presenta como la opción de vivienda más viable para una buena parte de la población. No dudamos en que éste fenómeno de densificación popular espontánea se incrementará en los próximos años.

Se necesitan propuestas concretas de impulso o apoyo a la densificación popular, que incluyan instrumentos jurídicos, normativos o financieros

para facilitar y mejorar los procesos de readecuación y mejoramiento de viviendas con más de 20 años de antigüedad. También los planes y programas de desarrollo urbano deben reconocer estas tendencias e implantar instrumentos de zonificación que permitan canalizar recursos y emprender programas, no sólo para apoyar sino para alentar este proceso.

Políticas de financiamiento para el mantenimiento y la mejor adecuación de las viviendas

Mejoramiento y adaptación de viviendas

Adecuación de espacios internos

Las casas en las colonias populares se han autoproducido paulatinamente, en gran medida sin apearse a estándares que marca la normatividad. Entre los principales problemas detectados, tenemos:

- Los problemas estructurales actuales son mínimos -aunque se agudizan en condiciones de inseguridad de la tenencia-, pero podrían presentarse en el futuro si se sigue construyendo en altura.
- Las humedades y goteras, para lo cual las personas van haciendo reparaciones regularmente. Pero hay un porcentaje reducido de hogares que no cuentan con los recursos ni el conocimiento para resolver estos inconvenientes que, de resolverse a tiempo, evitan daños estructurales futuros.
- Las dificultades para el acondicionamiento de espacios: por ejemplo, cuando el baño está fuera de la vivienda y se quiere incorporar en su interior. Es caro y requiere de importantes modificaciones en la construcción.
- La iluminación y ventilación de las viviendas, pues hay habitaciones que no tienen suficiente. En la medida que se van ampliando las viviendas o se construyen nuevas, este problema tiende a incrementarse.
- Dificultad de acceso: En ocasiones el acceso de la vivienda principal quedó con un gran desnivel respecto a la calle, una vez que ésta se

pavimentó. Con respecto a las viviendas que se edificaron en niveles superiores, en muchos casos, los accesos independientes están invadiendo las banquetas.

Para intervenciones de mejoramiento de los problemas anteriores, se requiere de financiamientos reducidos, moderados y altos, además de asesoría técnica como una medida preventiva importante, que podría proporcionarse a través de instancias de gobierno y ONG's.

Subdivisión de viviendas en el mismo lote

En la medida que los hijos crecen, algunos se quedan y otros se van; por ello, la vivienda se amplía o subdivide. También, puede suceder que la casa ya se amplió a lo largo de los años, y que todos los hijos se van de la casa. En este caso, hay personas que subdividen la propiedad para rentarla y obtener recursos adicionales. Entonces, los espacios se van adecuando a la movilidad de los miembros del hogar; sin embargo, no siempre es posible hacerlo de la mejor manera, especialmente si se carecen de recursos y asesoría técnica.

Las fuentes de financiamiento para llevar a cabo los procesos anteriores han sido informales —a través de préstamos familiares, tandas (llamadas también rifas), usureros, etcétera— o formales —préstamos en el trabajo, liquidaciones, cajas populares—. Sin embargo, no hay mecanismos específicos por parte de los organismos de vivienda (CONAVI, INFONAVIT, FOVISSTE) para hacer frente a estas necesidades de una parte importante de la población. Incluso, no hay reglamentación estricta para evitar que las cajas populares defrauden a sus usuarios, como ya ha sucedido en el pasado. Estas intervenciones requieren de un financiamiento entre reducido y alto, además de asesoría técnica.

Apoyar a estas colonias, mejorando las condiciones de vida urbanas y en las viviendas, no sólo tiene repercusiones importantes para sus propios habitantes, sino para la ciudad en general. Propicia la densificación con personas de escasos recursos, para quienes la oferta es bastante reducida. También reduciría el número de personas que, de otra forma, tendrían que irse a vivir a la periferia, en suelo formal o informal. Estas colonias, ya integradas al tejido urbano, ofrecen una amplia variedad de vivienda: renta de

casas solas, departamentos y cuartos, con rentas accesibles. También ofrecen (aunque la oferta es más reducida) vivienda en propiedad, especialmente para los hijos y parientes, con lo cual se refuerzan las redes sociales que propician la cohesión social y se aprovechan partes de la ciudad con usos de suelo diverso a donde ya se han invertido muchos recursos públicos y sociales. Son parte de la ciudad y pueden ofrecer opciones de vivienda para una porción importante de la población pobre de las ciudades, si se les apoya con programas que refuercen estas características.

La instrumentación de los programas de política social

Alcance y concurrencia

Focalización

Ahora, los programas sociales se centran en grupos de familias pobres, y no en las comunidades, por lo cual, los recursos se dispersan territorial y socialmente, pudiendo crear desequilibrios. Se procede con la identificación de áreas de intervención (como los polígonos de pobreza del programa Hábitat), donde se concentran familias pobres que no coinciden con la delimitación socioterritorial ni con la conformación histórica de las colonias populares, dejando sin apoyos a grandes extensiones de éstas y sus habitantes.

Sectorización

Existen programas que privilegian intervenciones físicas de remozamiento de equipamientos y espacios públicos, pero no hay intentos por hacer converger las políticas —y a las instituciones— de planeación urbana con las de seguridad pública y desarrollo social. Lo evidencian plazas y parques remodelados que vuelven a deteriorarse en poco tiempo; módulos de policía, clínicas, dispensarios cerrados porque no hay ni personal ni recursos para su mantenimiento.

Conceptualización

Los programas de espacios públicos no toman en cuenta el significado de los espacios colectivos, cuyo uso comunitario los hace estratégicos para la vida pública de la colonia o para la seguridad de sus habitantes, pero de una manera más personalizada, acorde a los procesos de autoproducción y apropiación de los espacios urbanos. Por ejemplo, la calle o la cuadra donde los vecinos se reconocen, conviven, vigilan, transitan diariamente. Estos espacios también requieren adecuación y mantenimiento (reparación de banquetas, lugares de estacionamiento, mobiliario, arbolado) para que cumplan mejor su función como lugares de proximidad e integración social, no sólo como corredores para el paso de vehículos.

Financiamiento

Distribución

La mayor parte de los recursos y programas de vivienda social se canalizan hacia el financiamiento y construcción de viviendas nuevas, terminadas, en propiedad. A pesar que las estimaciones de los déficit de vivienda de los últimos sexenios muestran que, al menos un 40% es de tipo cualitativo (viviendas ya existentes que necesitan mejoramientos, ampliaciones, adecuaciones, servicios), una mínima parte de los recursos se orienta a la producción social de vivienda, que implica la construcción y mejoramiento paulatino, conforme a las posibilidades de los habitantes.

No existen programas oficiales y permanentes que combinen financiamiento y asesoría técnica para rehabilitar (mejorar o ampliar) viviendas autoconstruidas con más de 20 años en colonias populares consolidadas. De hecho, es notoria la ausencia de estudios y análisis de los problemas físicos y constructivos que ahí se presentan y del alcance de los mismos. Algunos programas, como Hábitat, han impulsado la elaboración de atlas de riesgos en las áreas metropolitanas, evidenciándose muchas zonas que albergan colonias populares. Sin embargo, aunque en las colonias se emprendan obras para mitigar riesgos, las políticas adolecen de una continuidad estratégica que culmine en la evaluación y rehabilitación del parque habitacional construido.

Beneficiarios

Los programas de financiamiento de vivienda tipo INFONAVIT, si bien han ampliado su alcance para apoyar la compra de vivienda usada, la ampliación o remodelación, se orientan a apoyar a quien demuestre la propiedad del terreno. Tradicionalmente, las familias que han construido sus viviendas en el predio de sus padres, por ejemplo, han sido excluidas de estos financiamientos (incluso los de vivienda progresiva). Sólo recientemente se empiezan a operar programas que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad de las casas donde viven los derechohabientes, aún cuando, legalmente, no sean de su propiedad, como en el programa “Renueva tu hogar”, que apenas inició a mediados del año 2011.

Evaluación

Enfoque y conceptos

La eficiencia de los programas de infraestructura y equipamientos públicos se valoran con metas cuantitativas, como el incremento de colonias en donde se ha introducido, ampliado o mejorado las redes de agua, drenaje, electricidad, la pavimentación, el número de rutas de transporte público o las de recolección de basura, etc., asumiendo que el servicio está garantizado. Sin embargo, sobre todo en colonias antiguas, es necesario valorar la calidad y efectiva disponibilidad del servicio, que se verían comprometidos por deficiencias en las instalaciones, por la falta de recursos para su mantenimiento y funcionamiento, por el incremento de la demanda, etc. Esta situación adquiere especial relevancia con la creciente densificación de estas colonias.

El concepto de vivienda digna debería considerar la habitabilidad y la seguridad de las construcciones, pues la calidad de la vivienda no se puede evaluar sólo con información estadística sobre el tipo de materiales empleados o el número de cuartos, que actualmente es la información sobre la que se determinan la mayoría de los programas de apoyos a la autoconstrucción.

Tópicos recurrentes de preocupación en las mesas de trabajo

En apartados anteriores de estas memorias del Seminario Internacional, se han reseñado con mayor detalle las relatorías de cada mesa. Por tanto, en esta parte trataremos de catalizar algunos de los tópicos que parecen estar detrás de las preocupaciones puntuales que externaron los distintos participantes.

1. Los recursos disponibles para las acciones son insuficientes, tanto a nivel federal y, principalmente, a nivel municipal. Por ello, se insiste en la *necesidad de buscar e innovar en la creación de mecanismos y fuentes de financiamiento*, pues las existentes parecen depender ampliamente del gobierno federal. En realidad, los programas federales contemplan aportaciones tripartitas (con recursos de la Federación, el gobierno estatal y los gobiernos municipales) pero, en muchas ocasiones, los municipios no cuentan con recursos para destinar y se ven excluidos de los programas, aún cuando cumplan con requisitos técnicos que justifiquen las solicitudes. Hay un gran interés en que los ciudadanos también participen con aportaciones en recursos, mano de obra, mantenimiento, etc., para lo cual se ensayan nuevas modalidades de financiamiento, a partir de patronatos conformados por asociaciones civiles o vecinales bien establecidas. Pero, obviamente, la participación de los ciudadanos debe ir más allá de aportaciones.
2. Se debe *evitar el surgimiento de actitudes pasivas o de paternalismo* por parte de los gobiernos locales o por parte de los ciudadanos. Con respecto a los primeros, son precisamente las reglas de operación que contemplan aportaciones del municipio, en dinero o en especie (como terrenos para programas de viviendas), las que buscan incitar un involucramiento efectivo de los gobiernos locales en la resolución de problemas. En cuanto a los ciudadanos, sería necesario impulsar cambios en los paradigmas culturales de participación, que dejen claros los derechos, pero también sus compromisos y responsabilidades, para que los programas y sus beneficios puedan prolongarse más allá de las administraciones y los recursos públicos, garantizando su continuidad.

Ahí radica la dificultad y los retos: en cómo incentivar y lograr que la participación sea amplia y consciente, para que en verdad responda a las necesidades sociales, que las decisiones no queden en los representantes vecinales ni se sometan—o esperen— a tácticas clientelares.

3. Subsisten *problemas de coordinación sectorial y de distintos niveles de gobierno* para el diseño y operación de programas sociales y de vivienda. Las reglas de operación establecidas a programas federales tienden a ser muy uniformes, a homogeneizar los problemas y las características de las colonias y su población. Ello puede distorsionar la identificación de prioridades de intervención y dejar fuera a colonias o áreas urbanas que no cumplen los parámetros mínimos diseñados para contextos diferentes. Por un lado, en los programas confluyen varias instituciones públicas, autoridades y dependencias, pero no siempre se tiene claro la responsabilidad de cada uno, o sus tiempos de actuación no convergen en una eficiente implementación. Por otro lado, se tienen reglas muy estrictas y generales para la operación de los programas que parecen pensadas para zonas metropolitanas, como el que las áreas a intervenir reúnan una población mínima de 50,000 habitantes. Existen concentraciones de población, por ejemplo de 10,000 o 20,000 habitantes, que podrían beneficiarse de esos programas, pero que no son considerados por la normatividad aplicable.
4. A nivel local y en especial de los municipios, hay *problemas de recursos humanos y técnicos para la planeación, operación y evaluación de las políticas y programas*. En muchos se carece de personal suficiente y capacitado para llevar a cabo los programas: vigilar su ejecución en campo, realizar los estudios técnicos, actualizar la información y monitorear los avances, elaborar evaluaciones, dar atención a los beneficiarios, etc. Esto redundaría en dificultades para la obtención del financiamiento, para la operación y continuidad de los programas, e incluso para generar verdaderos procesos de cambio en las comunidades. Pues, aún en programas federales, los principales trabajos técnicos y diagnósticos que justifiquen las solicitudes, dependen de las autoridades municipales, quienes serán los ejecutores y deben disponer de información actualizada sobre pobreza, marginación, inseguridad, problemáticas urbanas, registros catastrales, planes de desarrollo urbano, etc. Los avances tecnológicos en cartografía y procesamiento de información no están disponibles en

todos los municipios; en muchas ocasiones se trabaja, a nivel federal y municipal, con bases de datos elaboradas hace diez años, lo que limita bastante la eficacia de los programas.

5. Aunado a lo anterior, *la continuidad de los programas se ve seriamente amenazada por los tiempos de trabajo de las administraciones municipales*. Los programas federales operan anualmente, lo que condiciona la aplicación de los recursos, pero requiere una visión de planeación y gestión que sobrepase los períodos trienales municipales, e incluso los intereses de los partidos políticos. Pues en la definición de prioridades de atención, las reglas de operación tratan de garantizar que sea con base en criterios sociales y técnicos, no en compromisos de partidos políticos, aunque esto no siempre se logre. Al respecto, aún queda mucho por *mejorar en los sistemas de evaluación y seguimiento*. Actualmente se privilegia el uso de indicadores de resultados que incitan a los gobiernos a establecer sistemas de información más sofisticados o a adaptarse a plataformas compatibles con las creadas por otros organismos académicos, ciudadanos, empresariales, etc. Sin embargo, estos sistemas de evaluación se basan en técnicas de análisis cuantitativo; respecto a éstas, escasean los indicadores que verifiquen la calidad de lo que producen los programas. Pues, en muchas ocasiones, los indicadores miden lo que pueden —con información ya existente— y no lo que es importante o significativo, además de que funcionan con base en una simplificación excesiva, sobre todo cuando hay múltiples objetivos.
6. También es necesario revisar y adecuar los *aspectos legales que inhiben el alcance y diseño de los programas*. Prevalece una falta de flexibilidad en el diseño de los mismos, aunado a la lentitud en los procesos administrativos y normativos para la ejecución, en parte porque las normas que intervienen competen a diferentes ámbitos y niveles de gobierno: regularización de la tenencia, mejoramiento de viviendas, sucesión testamentaria, espacios públicos, desarrollo social, etc. Entonces, muchas veces no responden adecuadamente a las necesidades de las personas, y ello las obliga a continuar en situaciones adversas: viven en lugares que no les favorecen porque no hay flexibilidad para rentar o vender; los procesos jurídicos para la transmisión de propiedades (en venta, renta, herencia) o viviendas resultantes de procesos de autoproducción pueden ser largos y costosos porque responden a otras formas de

producción. El diseño de apoyos financieros para la ampliación o el mejoramiento de viviendas populares autoconstruidas, además de escasos, no se adaptan a las diferentes necesidades de los grupos sociales ni a la composición variable de los hogares o la diversificación de usos de un solo predio, etc. Entonces, es urgente que las políticas sociales, urbanas y de vivienda atiendan las transformaciones y el potencial de renovación que presentan las colonias populares consolidadas, particularmente aquellas que iniciaron como asentamientos irregulares, que tienen una antigüedad mayor de 20 años. Actualmente, se desconocen las características y tendencias de evolución en el mediano y largo plazo de los asentamientos que iniciaron como irregulares, y por tanto, de sus necesidades. Las autoridades de los tres niveles de gobierno no saben, a ciencia cierta, cuántos son, qué características tienen los hogares y las viviendas, qué necesidades son más apremiantes en colonias o asentamientos con distintos grados de desarrollo y consolidación, etc. Todo esto representa nuevos retos para el diseño de políticas más adecuadas que garanticen un mínimo de sustentabilidad con visión de largo plazo.

Cuadro 1. Mesa I: el ámbito físico y social de las colonias				
Ámbito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Espacios y terrenos públicos	Espacios abiertos y áreas verdes	<ul style="list-style-type: none"> Insuficientes, en ocasiones mal acondicionados o descuidados. 	<ul style="list-style-type: none"> Mantenimiento y recuperación de espacios públicos y áreas verdes. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa Hábitat–Rescate de Espacios Públicos. Programas para la generación de nuevos espacios, mantenimiento y vigilancia. Seguridad para espacios públicos y áreas verdes Programas deportivos y culturales.
	Terrenos públicos y áreas de cesión	<ul style="list-style-type: none"> Irregularidades en la documentación legal. Abandono, invasiones y ocupación irregular (entre ellas, algunas servidumbres descuidadas o “tierra de nadie”) No se dejaron áreas de cesión para equipamientos e infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> Control y regularización de propiedades públicas. Recuperación de terrenos y servidumbres invadidas. Adquisición de predios para destinarlos como espacios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Programas para la creación de nuevos parques: lineales, “de bolsillo”. Programas para la regularización de terrenos municipales y estatales Fondos para la compra/permuta de predios susceptibles de transformarse en espacios públicos

Continúa...

Ámbito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Infraestructura y servicios públicos	Calles y banquetas	<ul style="list-style-type: none"> • Calles poco transitables, que se convierten en basurero: p. ej. sin pavimentar, muy escarpadas, de tierra • Banquetas intrasitables: excesivos desniveles, dañadas por raíces de árboles, obstrucciones de vehículos • Falta de arbolado público 	<ul style="list-style-type: none"> • Sustitución de arbolado inadecuado • Reparación, nivelación de banquetas • Acondicionamiento de áreas para estacionamiento • Acondicionamiento de los accesos a las viviendas donde hay desnivel con la calle 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de reforestación adecuada • Programa Hábitat • Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)
	Aguas pluviales, cauces y cuerpos de agua	<ul style="list-style-type: none"> • Inundaciones agravadas por entubamientos de ríos y arroyos sin previsión de desagües adecuados • Cauces de agua deteriorados, falta de saneamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación y proyectos remediales • Recuperación y saneamiento de cauces • Creación de parques lineales en servidumbres de cauces 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Hábitat • Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)
	Equipamientos y servicios básicos	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos poco eficientes si las calles están en malas condiciones (p. ej. recolección de basura) • Servicios de agua potable y drenaje aún inexistentes o de mala calidad, insuficientes, en ciertos enclaves • Mercados subutilizados • Centros barriales con usos no adecuados • Proliferación de tianguis 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento en la calidad y disponibilidad del servicio • Dotación a quienes carecen del servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Hábitat • Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) • Programa de rescate de mercados • Reubicación de tianguis

Continúa...

Ámbito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Atención social	Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de bienes materiales, daño y abandono de viviendas por inundaciones • Deterioro de la imagen urbana y degradación de la calidad de vida • Aumento de propiedades abandonadas (por riesgos naturales o problemas de inseguridad) que se convierten en foco de infección y espacios de delincuencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de áreas y zonas conflictivas • Creación de áreas de actividades mixtas, mejoramiento de accesibilidad • Elaboración de diagnósticos y planes para lograr barrios seguros (enfocado a los patrones urbanos y mejoría de las estructuras e instalaciones). 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas para el diseño y adecuación de espacios más seguros • Fondo permanente para la ejecución de planes y programas para barrios y colonias seguras. • Proyectos piloto en colonias seleccionadas.
Seguridad		<ul style="list-style-type: none"> • Crimen organizado, venta de drogas y pandillerismo • Violencia y robos a personas y propiedades • Vulnerabilidad a los efectos de la violencia e inseguridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios y acompañamiento para la comprensión de estos fenómenos, la reducción de factores de riesgo y su oportuna prevención o intervención. • Hacer que las comunidades se apropien de las iniciativas de seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de acercamiento con las comunidades, asociaciones de vecinos • Creación de fondos especiales para prevención del crimen, vigilancia y seguridad en colonias populares
Ingresos y empleo		<ul style="list-style-type: none"> • Bajos salarios, limitados estudios, sin cobertura de servicios de salud ni seguridad social, una débil conciencia de sus derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasos programas de capacitación y orientados a actividades de baja calificación, sin continuidad con bolsas de trabajo, ferias permanentes de empleo, acuerdos con empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Hábitat • Programas de empleo y calificación ligados a ferias de empleo

Cuadro 2. Mesa II: las cuestiones legales de las viviendas				
Ámbito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Patrimonio	Sucesión de bienes	<ul style="list-style-type: none"> Indefinición jurídica por falta de testamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivar la cultura de hacer testamento Asesoría legal Facilitar transmisión de propiedades por vías administrativas como la cláusula de beneficiario en las escrituras 	<ul style="list-style-type: none"> Septiembre Mes del Testamento (Programa de testamentos baratos) Programas de sucesión administrativa que sean aplicables a la vivienda usada.
	Subdivisión de propiedades	<ul style="list-style-type: none"> Espacios que albergan varios hogares en un mismo lote pero que no cumplen las normas para formalizar esa subdivisión de hecho. Condiciones técnicas-constructivas que dificultan el cumplimiento de requisitos legales 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo legal y asesoría técnica para la subdivisión formal de la propiedad Apoyo y asesoría legal para la resolución de conflictos Reformas legales para facilitar los procesos necesarios 	<ul style="list-style-type: none"> Procuraduría Social (mediación y conciliación) Programas de asesoría técnico-constructiva y legal Reforma a la Ley sobre el Régimen de Propiedad y Condominio de Inmuebles.

Continúa...

Ámbito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Producción y regularización de viviendas	Producción social de vivienda (psv)	<ul style="list-style-type: none"> No se encuentra reconocida en las leyes estatales. Su no reconocimiento entorpece el canalizar apoyos financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativa y propuesta de Ley de Vivienda que contemple: el reconocimiento a la psv, los conceptos de vivienda digna y seguridad en la tenencia, reglamentación de acciones y apoyos para autoconstrucción, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Nueva Ley de Vivienda del Estado, que incluya el compromiso de otorgar financiamiento irreductible a programas enfocados a la producción social de vivienda
	Seguridad en la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> Dos o más hogares propietarios de hecho e inquilinos en un mismo lote que no cuentan con documentos legales que les garanticen seguridad Viviendas aún irregulares sobre áreas de restricción, zonas de riesgo, servidumbres públicas y sobre propiedad privada y pública, lo anterior en partes de las colonias ya consideradas como regularizadas 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar las disposiciones sobre alquiler de viviendas Explorar formas de tenencia alternativas a la propiedad (p. ej. el derecho de superficie) Campañas de concientización para regularizar las propiedades Opciones de suelo y vivienda para reubicar a los hogares necesarios 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de regularización de la tenencia para la vivienda en renta Programa de regularización a través del Decreto 20920 Programas de vivienda de interés social (para reubicación) cercanos a las colonias populares Programas de venta de suelo barato

Continúa...

Ámbito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Planeación urbana	Densificación habitacional	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades de densificación en colonias populares ignoradas y relegadas por la planificación y los programas de vivienda. • Fenómeno de densificación popular espontánea que se incrementará en los próximos años 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnósticos específicos por zonas o distritos urbanos (estudios de infraestructura, vivienda, riesgos, transporte, etc.) • Propuestas de impulso o apoyo, pues estas colonias abren una oportunidad de vivienda a personas sin recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusión en los programas y planes municipales de desarrollo urbano • Nuevos instrumentos jurídicos, normativos, financieros. Por ej. de zonificación (áreas de densificación popular) • Programas de densificación popular que canalicen líneas de financiamiento especial.

Cuadro 3. Mesa III: Financiamiento para mantenimiento y adecuación de viviendas				
Ámbito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Mejoramiento, adaptación y construcción de viviendas	Adecuación de espacios internos	<ul style="list-style-type: none"> Falta de mantenimiento: humedad, deterioro general. Problemas de funcionalidad: pasillos, iluminación, ventilación, difíciles accesos a la vivienda. Problemas constructivos en losas y estructura. Uso de materiales temporales en techos y baños, pisos de tierra. Hacinamiento en espacios compartidos o muy pequeños. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos para adecuación y ampliación de espacios o construcción de nuevos Proyectos para apoyar el mantenimiento de las viviendas Promover créditos de montos reducidos o moderados y altos 	<ul style="list-style-type: none"> Financiamientos a largo plazo y más altos montos (adecuación créditos INFONAVIT). Programas de microcréditos para pequeñas renovaciones. Programas de asesoría técnica para rehabilitar viviendas autoconstruidas. Programas de remozamiento de fachadas Incentivos para que ONG brinden asesoría
	Subdivisión de viviendas en el mismo lote	<ul style="list-style-type: none"> Casas muy grandes que se subdividen en cuartos para rentar o se le segrega una nueva unidad habitacional. Separación de espacios para usos no habitacionales (talleres, comercios, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Asesoría técnica y legal para adecuar los espacios a las necesidades y a las normas. Promover créditos de montos moderados 	<ul style="list-style-type: none"> Programas integrales de densificación en colonias populares, con vivienda nueva en lotes baldíos y también en lotes ya edificados. Adecuación de normas INFONAVIT para compra de vivienda usada.
	Construcción de nuevas viviendas en el mismo lote	<ul style="list-style-type: none"> Problemas constructivos, funcionales y de habitabilidad al momento de construir 	<ul style="list-style-type: none"> Asesoría técnica Promover créditos de montos altos 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar la normativa para el funcionamiento de las cajas populares con el fin de evitar que defrauden a los ahorradores.

Cuadro 4. Mesa IV: La instrumentación de los programas de política social				
Ambito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Alcance y conurrencia	Focalización	<ul style="list-style-type: none"> Programas centrados en (grupos de) familias pobres y no en comunidades: recursos que se dispersan social y territorialmente, pudiendo crear desequilibrios y conflictos entre vecinos 	<ul style="list-style-type: none"> Redefinición territorial de las áreas de atención o unidades de intervención de los programas, considerando la conformación histórico-social de todo un barrio, vecindario o colonia 	<ul style="list-style-type: none"> Programa Hábitat Programa de Apoyo a los Vecindarios en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)
	Sectorización	<ul style="list-style-type: none"> Programas para intervenciones físicas urbanas que no convergen con los de vivienda, seguridad pública y desarrollo social. 	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la corresponsabilidad entre distintas dependencias y niveles de gobierno Impulsar un conjunto de proyectos en una misma unidad de intervención 	<ul style="list-style-type: none"> Programa Hábitat Programas de mejoramiento y ampliación de vivienda Programas preventivos y de seguridad pública Programas de capacitación y empleo
	Conceptualización	<ul style="list-style-type: none"> Programas de espacios públicos que no incluyen los espacios colectivos como las calles y banquetas, las “cuadras”. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar los conceptos en que se basa la operación de los programas 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de rescate de espacios públicos

Continúa...

Ámbito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Financiamiento	Distribución	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrios que favorecen el déficit cuantitativo de vivienda (que se resuelve con viviendas nuevas), en detrimento del déficit cualitativo que implica mejoramiento y adecuación de viviendas existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuir los recursos en proporción a las necesidades y déficit reales de vivienda, establecidos en los programas estatales y federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de vivienda social y progresiva: VIVAH • Financiamientos INFONAVIT • Nuevos programas de financiamiento y asesorías técnicas
	Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • Programas que sólo apoyan a quien demuestre la propiedad del terreno. • Ausencia de diagnósticos para comprender las necesidades de los hogares de colonias consolidadas • Poca participación de los beneficiarios en la planeación y evaluación de los programas 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y modificación de esquemas de operación de programas • Evaluación de la composición y operación de las contralorías sociales • Estrategias para involucrar a los habitantes en la definición, seguimiento y evaluación de los programas 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa VIVAH • Programa Hábitat • Financiamientos INFONAVIT

Continúa...

Ámbito de acción	Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones	Programas existentes o nuevos Posible adecuación o financiamiento
Evaluación	Enfoque y conceptos	<ul style="list-style-type: none"> Se valora la eficiencia, con metas cuantitativas, en vez de atender a la calidad y efectiva disponibilidad de los servicios, espacios, infraestructuras, etc. Limitados conceptos, formas de medición y valoración, p. ej. el concepto de vivienda digna (tipo de materiales empleados, número de cuartos) 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar los enfoques de evaluación para que consideren aspectos cualitativos (p. ej. habitabilidad y seguridad de las construcciones) y procesos de cambio social (pertenencia, cohesión social, etc.), no sólo resultados o productos. Establecer sistemas permanentes de información y documentación para el análisis y evaluación de las políticas relacionadas con la pobreza y vivienda urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Red de organismos ciudadanos para la evaluación de programas sociales, urbanos y de vivienda en el estado de Jalisco: observatorios urbanos, ciudadanos, ONGs, etc. Instrumentar los organismos y sistemas de información e indicadores previstos en ciertas leyes (vivienda, código urbano,...).



CUARTA PARTE

Guión del video y carteles





Asentamientos de origen irregular consolidados en ciudades latinoamericanas¹

MARGARITA ANAYA CORONA

JUAN PABLO CORONA MEDINA

En América Latina, como en otros países en vías de desarrollo, los primeros asentamientos irregulares construidos hace 20 años o más, se encuentran prácticamente consolidados y muchos de ellos ya cuentan con títulos de propiedad. Sin embargo, a pesar de su aparente integración jurídica y física a la ciudad, estos asentamientos requieren de apoyo económico, técnico y legal para su renovación. Los problemas que presentan actualmente se manifiestan a dos escalas: de asentamiento y de vivienda.

En los asentamientos encontramos escasez de áreas verdes, falta de equipamiento, deterioro urbano y delincuencia. Mientras que en las viviendas, que fueron construidas paulatinamente, a través de un proceso autoconstructivo, en muchas de las ocasiones se contó con poco o ningún apoyo técnico; por ello, no necesariamente cumplieron con estándares aceptables que den seguridad a su estructura. Bajo estas condiciones, es de esperarse que las construcciones registren altos niveles de deterioro, y al

¹ El guión corresponde al video que describe el proyecto: *La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas. En busca de una nueva "generación" de políticas públicas* presentado en el Seminario Internacional: superada la informalidad nuevos desafíos: políticas para colonias populares consolidadas.

mismo tiempo, la composición social de los hogares que viven ahí también presenta cambios significativos.

Para estudiar a fondo estos panoramas, en 2007, se inició el proyecto denominado “*La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas*”, que tiene como objetivo principal identificar y analizar la problemática que presentan estos asentamientos de origen irregular, generando información sustancial que nos permita tener un mejor conocimiento del proceso de consolidación del asentamiento, de las viviendas y de los hogares.

Este proyecto se llevó a cabo, de manera simultánea, en once ciudades de América Latina, en nueve países, formando una red internacional de investigación que integra a: Buenos Aires, Argentina; Recife, Brasil; Santiago de Chile, Chile; Bogotá, Colombia; Ciudad de Guatemala, Guatemala; Lima, Perú; Montevideo, Uruguay; Santo Domingo, República Dominicana; y en México a Monterrey, Ciudad de México y Guadalajara.

La metodología y las técnicas de investigación utilizadas para realizar el proyecto son comunes en todos los grupos de trabajo de la Red Internacional, y consisten en la obtención y análisis de:

- Información internacional y local sobre asentamientos de origen irregular formados hace más de 20 años, sobre las políticas públicas y legislación dirigida a su mejoramiento.
- Datos censales, con el objetivo de caracterizar a las ciudades y los asentamientos estudiados.
- Los hogares obtenidos a través de diversos cuestionarios y casos de profundidad, realizados en Guadalajara y otras ciudades; técnica que consiste en varias visitas donde se recaba información sobre el proceso de construcción de vivienda.
- Entrevistas semiestructuradas con funcionarios locales acerca de los problemas físicos y sociales de estos asentamientos.

En el Área Metropolitana de Guadalajara, el proyecto analiza la ciudad central, la expansión metropolitana en los municipios de la periferia, contornos de crecimiento y los antiguos asentamientos informales —que hoy en día son colonias populares—. Además de ello, se trabajaron casos de estudio a profundidad en dos niveles de análisis: el primero enfocado hacia la

reconstrucción histórica de la vivienda y el lote, identificando su evolución y cambios durante el proceso de consolidación de la colonia; el segundo nivel aborda el árbol genealógico de las familias y sus trayectorias de vida. El Árbol genealógico de la familia identifica a sus integrantes, edad, sexo y estado civil. Además, se identifica a todas las personas que han habitado la casa, desde la construcción de la misma hasta la actualidad.

Como parte esencial del proyecto, el equipo de trabajo está conformado por investigadores de diferentes áreas del conocimiento: sociólogos, geógrafos, arquitectos, economistas, agrónomos y abogados. Unidos a los investigadores de los diferentes países, hemos constituido una Red Internacional llamada: *Latin American Housing Network* (LAHN).

Este proyecto de investigación ofrecerá conocimientos útiles y novedosos para el diseño de políticas públicas, que facilitarán la renovación de las viviendas y de los viejos asentamientos irregulares, que actualmente son colonias o áreas habitacionales populares. “*La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas. En busca de una nueva ‘generación’ de políticas públicas*”.²

² **Créditos.** Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Centro Universitario de Arte Arquitectura y Diseño. Operadora de Televisión Abierta. Coordinación: Cuerpo Académico de Estudios Urbanos y Territoriales (UGU-CA-485). El guión se realizó con la información que proporcionaron los miembros de los equipos de trabajo que integran la Red Latinoamericana de Vivienda y con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Proyecto de Ciencia Básica: 2006/5540. Noviembre de 2011.



Carteles: nueve ciudades y siete países

EDITH ROSARIO JIMÉNEZ HUERTA

La investigación de múltiples ciudades se enfoca en los asentamientos de la población de bajos ingresos que se iniciaron informalmente hace unos treinta años o más, en lo que entonces fue la periferia de las ciudades y que, en la actualidad, se encuentran en el segundo anillo o corona de crecimiento de las ciudades. Las viviendas de estos asentamientos, consolidadas gradualmente por sus dueños a través de la autoproducción, han sido utilizadas intensamente a lo largo de varias décadas, y muchas de ellas se encuentran deterioradas.

Es preciso contar con una nueva generación de políticas de vivienda sustentables para apoyar en: la reestructuración de los espacios, con el fin de que se adecuen a las nuevas necesidades del hogar; la subdivisión y expansión de las viviendas de los lotes para acomodar a la segunda generación de adultos; la renovación de las instalaciones de agua, drenaje y energía eléctrica. Los títulos se regularizaron en los años 1980 y, típicamente, la mayoría de las familias originales siguen viviendo en su lote. Sin embargo, pocos dueños han hecho testamento, por lo que se también requiere apoyo en el “saneamiento” de los títulos de propiedad, especialmente en casos donde los dueños hayan fallecido intestados.

A continuación se presenta el contenido de los carteles expuestos durante el seminario, que resumen de manera esquemática los avances del proyecto de investigación “Hacia una nueva generación de políticas públicas

para los asentamientos de la población de bajos recursos en América Latina”, realizado por los integrantes de LAHN.

Aunque el proyecto incluye once ciudades de nueve países, en esta ocasión sólo incluimos nueve ciudades de siete países: Buenos Aires; Bogotá; Ciudad de México; Guadalajara; Ciudad de Guatemala; Lima; Monterrey; Santo Domingo; y Recife.

1. Buenos Aires, Argentina

El proyecto de investigación

Objetivo general

El objetivo de este estudio comparativo es describir y comprender cómo se han desarrollado los procesos de transformación que experimentaron las urbanizaciones de origen informal, sus viviendas y sus habitantes, desde sus orígenes hasta la actualidad, así como indagar las relaciones que existen (o no) entre los diferentes niveles en los que operan dichas transformaciones.



Figura 1. Barrios, lotes, viviendas y hogares.

Fuente: Encuesta LAHN.

Tres niveles de indagación de las transformaciones

- El barrio.
- El lote y la vivienda.
- El hogar.

Abordaje metodológico

Se trata de una estrategia multimétodo que combina el abordaje cuantitativo con el cualitativo. Las técnicas cuantitativas incluyen un relevamiento mediante encuestas utilizadas en la reconstrucción del proceso de transformación. Las técnicas cualitativas incluyen, básicamente, el análisis documental, las entrevistas a informantes clave y las entrevistas biográficas, orientadas a la reconstrucción de trayectorias del lote, la vivienda y los hogares.

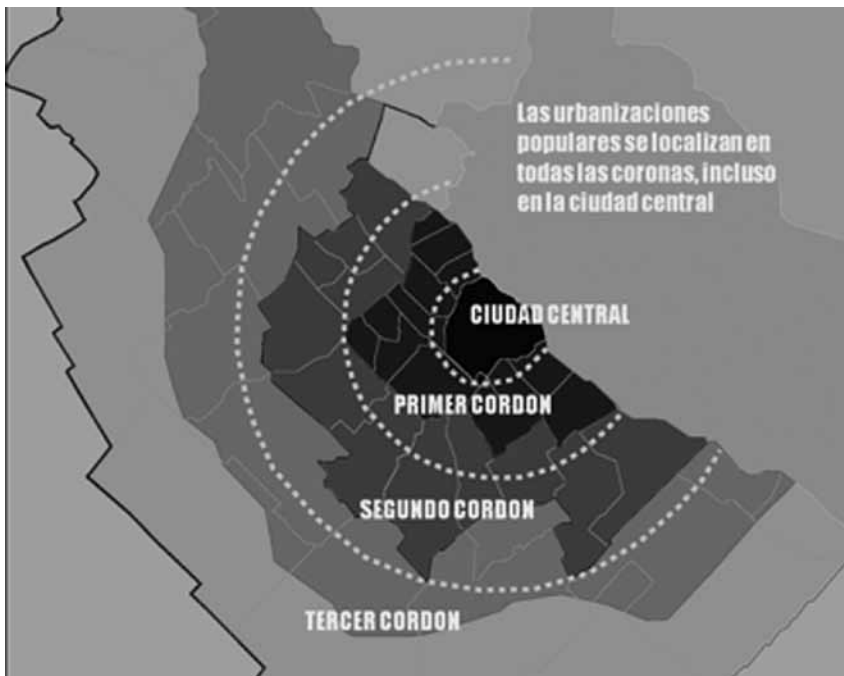


Figura 2. Región Metropolitana de Buenos Aires y sus coronas.

Fuente: Elaboración propia.

Presentación de los barrios seleccionados

- Villa 19 – Barrio INTA: Ciudad de Buenos Aires, Barrio de Villa Lugano.
- Villa Tranquila: Municipio de Avellaneda, Primera Corona.
- Barrio San Jorge: Municipio de Avellaneda, Primera Corona.
- Barrio San Jerónimo: Municipio de Almirante Brown, Segunda Corona.



Figura 3. Localización de los barrios bajo estudio en la RMBA.

Fuente: www.googleearth.com

Cuadro 1. Características de los barrios				
	INTA	Villa Tranquila	San Jorge	San Gerónimo
Año de origen	Mediados de la década de 1940	Principios del siglo XX	1985	1960
Tipología	Villa	Villa	Asentamiento	Loteo informal y asentamiento

Continúa...

	INTA	Villa Tranquila	San Jorge	San Gerónimo
Propiedad original de los terrenos	Municipal	Mixta	Privada	Privada
Año que comenzó la regularización	Mediados de la década de 1990	A partir de la década del 2000.	A partir de la década de 1990	
Programa	PRIT	PROMEBA y Plan federal	Acciones diversificadas a través de diferentes dependencias municipales	Acciones diversificadas a través de diferentes dependencias municipales
El barrio en la actualidad	Se encuentra totalmente integrado a la trama urbana del resto de la ciudad, pero la regularización del dominio es materia pendiente	Existen algunos avances parciales. Sin embargo, el barrio continúa mostrando un tejido compacto con estructura interna de pasillos a través de la cual se distribuyen algunos servicios de manera precaria.	Se encuentra totalmente integrado a la trama urbana y el dominio de los terrenos fue regularizado a favor de los habitantes	Se regularizó urbanística y dominialmente más del 50% del barrio

Cuadro 2. Características de los lotes

Dimensión	San Gerónimo	San Jorge	Villa Tranquila	Barrio INTA
Años que vive en el lote (media)	22	17	14	17
Superficie promedio del lote (m ²)	274	171	117	106
Cambió la superficie del lote (%)	1.1	13.1	4.3	13.8
Precio promedio del lote (\$)	9.407	13.069	5.521	6.807

Continúa...

Dimensión	San Gerónimo	San Jorge	Villa Tranquila	Barrio INTA
Lotes con una sola familia (%)	78.1	82.5	92.9	74.7
Lotes con una sola vivienda (%)	71.9	79.4	92.9	74.7
Lotes sin baño (%)	4.2	1.6	3.1	7.1
Hacinamiento (%)	57.5	49.2	39.2	46.7
Vivienda consolidada (%)	35.3	41.8	30.7	43.2
Vivienda parcialmente consolidada (%)	48.5	45.5	43.2	38.3
Vivienda no consolidada (%)	16.2	12.7	26.1	18.5
Compraron la propiedad con escrituras	27.5	22.2	15.9	4.4
Les tocó la regularización del lote (%)	37.4	67.2	15.5	5.4

Hábitat popular en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Tipología de Hábitat popular

Esta tipología permite identificar las diferentes modalidades de hábitat informal históricamente desarrolladas en la RBMA, según se desarrollen sobre tierra vacante o sobre inmuebles, y según su origen, localización y relación con la trama urbana.

Cuadro 3. Hábitat informal		
	Sobre tierra vacante	Sobre inmuebles
Tipologías	Villas	Inquilinatos
	Asentamientos	Ocupaciones de inmuebles
	Loteos informales	Hoteles pensión
	Nuevos asentamientos urbanos (NAU)	
Origen	Las villas se originan en la década de 1930 pero tienen su auge en la década del 40. La primera villa de la ciudad se desarrolla en Puerto Nuevo (Villa Esperanza).	El origen de los inquilinatos está vinculado a las oleadas inmigratorias producidas a fines del siglo XIX y principios del XX. Se desarrollan en los barrios del sur de la ciudad y en algunos municipios de la RMBA.
	Los primeros asentamientos datan de la década del 80.	Las ocupaciones de inmuebles surgen en la década del 80.
	Los loteos informales tienen su auge en las décadas de los 40 y 50.	Los hoteles pensión se originan con la sanción de la ley 14,821, a fines de la década del 50, que habilita la figura del hospedaje como vivienda transitoria.
	Los NAU se desarrollan a partir de fines de la década del 90.	
Localización	Las villas y los NAU predominan en la CABA. Las villas además se localizan en algunos municipios de la primera corona de la RMBA.	Todas las tipologías de informalidad sobre inmuebles, se desarrollan fundamentalmente en la CABA. En general, se localizan en áreas centrales.
	Los asentamientos y los loteos informales se desarrollan en municipios de la RMBA. En general, en áreas no consolidadas.	
Relación con la trama urbana	Las villas y los NAU no respetan el diseño de la trama urbana.	
	Los asentamientos y los loteos informales mantienen el amanzanamiento tradicional.	

Ejes de política pública, procesos de regularización

Gestión de las obras y su impacto territorial

Conformar espacios de concertación multiactoral que establezcan un “contrato de trabajo” entre el Estado, las organizaciones y la población.

La integración urbana

Priorizar la inversión en infraestructura y equipamiento colectivo. La unidad de vivienda es la última etapa; aprovechar los procesos de autoconstrucción y autoproducción previos.

Derecho de propiedad vs. Derecho de uso

Flexibilizar las normativas para adecuarlas a la realidad de las urbanizaciones populares. Considerar el otorgamiento de derechos de uso y no de propiedad, incluso la regularización colectiva.

Cuadro 4. Acciones de regularización dominial y urbanística				
	San Jorge	San Gerónimo	Villa Tranquila	INTA
Amanzamiento	x	x	En algunas partes del barrio	x
Pavimento	x	-	En proceso	x
Red de agua	x	x	En proceso	x
Red de cloacas	x	-	En proceso	x
Dominio sobre la tierra	x	Loteo informal, con el dominio saneado en parte.	En proceso	IVC
Regularización del lote	x	Algunos son propietarios del lote.	En proceso	En proceso

Continúa...

	San Jorge	San Gerónimo	Villa Tranquila	INTA
Regularización del inmueble	Presenta problemas por subdivisiones en los lotes.	Presenta problemas por subdivisión en los lotes.	-	-
Instrumentos adoptados para su regularización	Decreto núm. 3,736 DUP's.	Ley núm. 24,374 "Ley Pierrí" (nacional)	Plan federal de viviendas	Plan de radicación de villas. PRIT
		Ley núm. 10,830 (provincial)	PROMEBA CON base en DUP's.	U31

Glosario

Villas: Barrios populares autoconstruidos, originados en la ocupación de suelo, público y/o privado, de manera progresiva por familias de sectores populares. El trazado es irregular y está organizado en torno a pasillos.

Asentamiento: Barrios populares autoconstruidos, originados en la ocupación de suelo, público y/o privado, por familias de sectores populares, en general de manera organizada. El trazado es regular e intenta respetar las normas urbanísticas vigentes para favorecer su posterior regularización dominial.

Loteos informales: Modalidad de loteos que se desarrolló durante las décadas de 1940-50 en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Consistía en el loteamiento por parte de un fraccionador privado de lotes sin servicios, que eran vendidos en mensualidades a familias de sectores populares. Fue un mecanismo de acceso al suelo muy extendido, hasta su agotamiento en la década de 1970.

Hoteles-Pensión: Hoteles registrados como "de alojamiento transitorio para turistas" que albergan residentes permanentes de manera encubierta, lo que constituye una de las modalidades habitacionales irregulares en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Alquilan habitaciones con baños y servicios compartidos.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires; es la denominación oficial de la jurisdicción.

DUP³s: Distritos de Urbanización Prioritaria, una figura urbanística regulada por el decreto provincial 3.736 para impulsar procesos de regularización dominial.

PROMEBA: Programa de Mejoramiento de Barrios, programa de mejoramiento habitacional implementado en Argentina con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

U31: Distrito Urbanístico incorporado al Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; delimita los polígonos de las Villas oficialmente reconocidas, el trazado de calles y las normas urbanísticas para su urbanización.

PRIT: Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, programa de urbanización de villas formulado e implementado por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a fines de la década de 1990.

Créditos

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA)/ CONICET. Equipo de Investigación: María Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara, Soledad Arqueros Mejica.

2. Bogotá, Colombia

El proyecto de investigación

Objetivo general

Analizar las problemáticas de los asentamientos de origen informal consolidados en Bogotá, particularmente de aquellos que tienen más de 20 años de formación.

El estudio se concentrará en estudiar los aspectos relacionados con las condiciones de habitabilidad, las transformaciones de las viviendas y las características de sus ocupantes.

Objetivos específicos

- Identificar los patrones de crecimiento urbano en Bogotá, particularmente en relación con los asentamientos de origen informal.
- Caracterizar las transformaciones físicas y sociales de las viviendas y el entorno de los barrios de origen informal consolidados en la ciudad.
- Proponer alternativas de política pública habitacional en el marco del análisis en perspectiva, comparada con los resultados de los demás países integrantes de la red.

Cuadro 5. Datos generales de los barrios informales consolidados

Promedio de personas por lote	4.8
M ² por persona en el lote	41.2
Porcentaje de lotes con 2 o más viviendas	39.9
Número de cuartos (dormitorios) por vivienda	2
Porcentaje de familias extendidas	19.4
Edad promedio del dueño del lote	53
Promedio de años viviendo en el barrio	20
Tamaño lote (promedio)	114.2
Tamaño lote (moda)	72

Características del crecimiento urbano informal en Bogotá

Dinámica de crecimiento urbano

Para el análisis del crecimiento urbano del Distrito Capital de Bogotá, y en particular lo referente al crecimiento informal, se recogió información histórica, barrio a barrio, mediante diferentes fuentes de información secundaria (institucionales) y primaria (entrevistas con líderes comunitarios). No se analizan en relación con el contexto metropolitano, en tanto las fuentes y acceso a la información no lo permitieron. En la actualidad, se cuentan 8,011 hectáreas de origen informal, correspondientes a cerca del 25% del área urbana de Bogotá.

El anillo intermedio

De acuerdo con el análisis realizado, el crecimiento urbano informal está influenciado, en parte, por los siguientes factores:

- Creación del Distrito Especial de Bogotá, con la anexión de 6 municipios en 1954.
- Planes viales desarrollados por la administración.
- Condiciones geográficas y productivas de la ciudad.

En tal sentido, se identifican 3 patrones espaciales de crecimiento urbano en la ciudad:

1. La zona oriental (a lo largo de los cerros orientales), que se genera desde los años 50, producto de procesos de explotación de canteras, aprovechando ventajas de localización con respecto al centro de la ciudad (Chapinero, Usquen y San Cristóbal).
2. La zona occidental, influenciada de forma evidente por la anexión de los municipios, ocupando informalmente y de forma progresiva la zona intersticial existente entre los casos urbanos de los municipios anexos (Suba, Engátiva, Fontibón y Bosa) y el centro de Bogotá.
3. La zona sur, producto de las macro-tensiones de expansión urbana norte-sur de la ciudad (Usme, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar).



Figura 4. Asentamientos de origen informal en Bogotá.
Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Planeación de Bogotá.

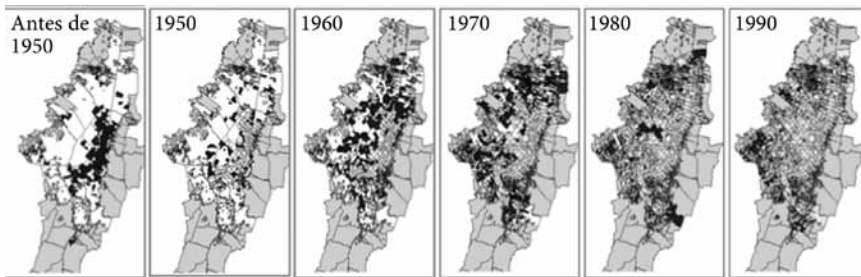


Figura 5. Crecimiento histórico de Bogotá por décadas.
Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Planeación de Bogotá.

Barrios de analizados

Metodología de muestreo

Con el fin de homologar los resultados del estudio con proyectos anteriores de la Maestría en Gestión Urbana, se optó por realizar un muestreo representativo de los barrios de origen informal en Bogotá. El tamaño de muestra está limitado por restricciones presupuestales.

Esta muestra se caracteriza por ser probabilística, pero cuenta con un tamaño máximo en muestra y, dado un nivel de confianza establecido de antemano, se procede a determinar el error con el que se trabaja. Las Unidades de Muestreo son predios, los cuales pueden estar compuestos por una o varias viviendas y pueden incluir o no, uno o varios locales comerciales, abiertos o no al público, donde se realicen actividades que se conviertan en fuente de ingresos.

Se utilizó un muestro probabilístico y multietápico. En total, se aplicaron 484 encuestas, 324 a propietarios y 157 a arrendatarios.

Barrios analizados

Para homologar los resultados al trabajo de la red, se amplió la muestra en tres barrios; a saber:

Cuadro 6. Características de los barrios analizados			
Barrio	Superficie	Número de lotes	Año de origen
Juan xxiii	1.69 has	180	1960
La Libertad	3.06 has	159	1972
Isla del Sol	18.3 has	1444	1982

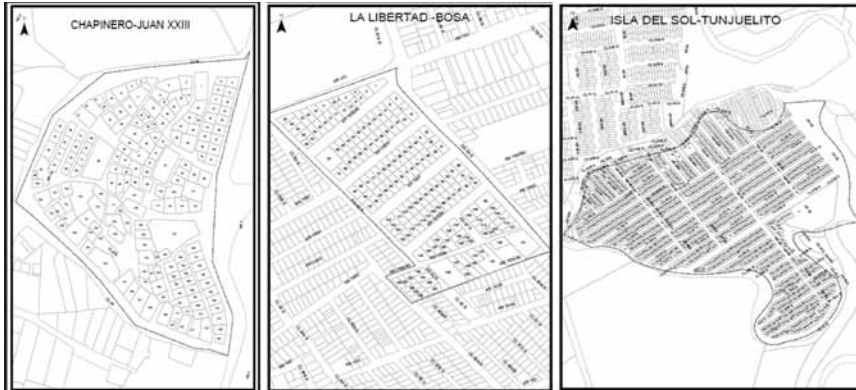


Figura 6. Plano de los barrios Juan XXIII, La Libertad e Isla del Sol.
Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Catastro Distrital.



Figura 7. Fotografías de los barrios Juan XXIII, La Libertad e Isla del Sol.
Fuente: Tomadas por Angélica Camargo.

Dinámicas de las familias, características y transformaciones de las viviendas

Datos socioeconómicos

En 244 casos, se pudo entrevistar directamente al propietario de la casa. De éstos, el 56% son mujeres. El nivel educativo es bajo en general; el 37.3% en arrendatarios y 50% en propietarios, tiene como máximo nivel de estudios la primaria; el 48.7% y 23% secundaria, respectivamente.

En general, los arrendatarios son más jóvenes. Así, el promedio de edad de los arrendatarios entrevistados es de 36 años, el valor mínimo encontrado fue 17 años, el máximo fue 76. Por su parte, la edad promedio de los propietarios es de 49 años.

En cuanto a la composición familiar de los encuestados, se encuentra que, en el 63% de los casos, se trata de una familia de tipo nuclear, el 26% es una familia extendida y el 11% hogares unipersonales. En arrendatarios, 49% familia nuclear, 10% extendida y 13% unipersonales.

Cuadro 7. forma de adquisición y tipo de inmueble según barrio

		Barrio			Total
		Isla del sol	Juan XXIII	La Libertad	
Forma de adquisición	<i>Compra</i>	96.8%	90.6%	94.3%	93.9%
	<i>Herencia</i>	0%	0%	2.9%	1%
	<i>Ocupación</i>	0%	9.4%	0%	3.1%
Adquisición lote y/o construcción	<i>Casa más o menos consolidada</i>	25.8%	37.5%	11.4%	24.5%
	<i>Casa terminada</i>	0%	31.3%	17.1%	16.3%
	<i>Casa/casita pero la tumbamos</i>	12.9%	9.4%	2.9%	8.2%
	<i>Lote sin construcción</i>	48.4%	18.8%	68.6%	45.9%

Propiedad

Las escrituras figuran a nombre de un único titular en la mayoría, aunque hay un porcentaje significativo del 30% que comparte la titulación del predio con

su cónyuge. Más del 86% tiene un título legal que los acredita como dueños de la propiedad en donde habitan; lo adquirieron en el momento de la compra.

No hay mecanismos que permitan facilitar procesos de sucesión. La legislación colombiana no permite testar, y en muy pocos casos se tienen previsiones al respecto.

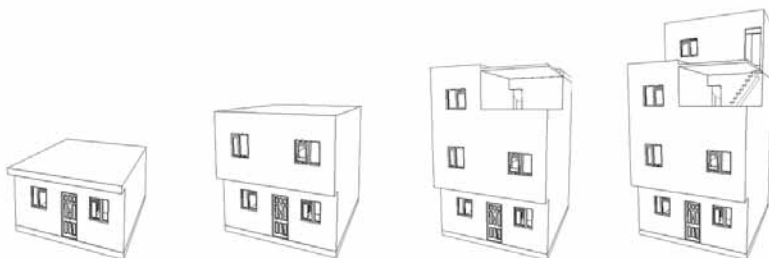


Figura 8. Ejemplo de crecimiento de una vivienda de origen informal.

Fuente: Dibujo elaborado por Julián Ruiz.

Habitabilidad

El área de las viviendas es de 182m² en promedio, pero la moda mantiene el patrón de los 72m², con frentes promedio de 6 mts y fondos de 12 a 20 mts. Hay un nivel de cohabitación alto, con un promedio de familias superior a 2. Efectivamente, se comparten —en distintas familias— pisos y cuartos, predominantemente.

Se encuentran deficiencias habitacionales, particularmente en lo que tiene que ver con iluminación y ventilación; menos del 30% tienen un patio trasero. Pero, en general, el estado de las viviendas está bien calificado por sus propietarios. Las instalaciones de servicios públicos es lo que mejor califican; la fachada y los acabados los de menor calificación. En general no perciben un mal estado de las estructuras. Cerca del 20% tiene planeado, en el corto plazo, hacer mejoras en su vivienda. La mayoría de personas afirman que una de las ventajas de vivir en estos asentamientos es su buena ubicación y las relaciones con sus vecinos; el problema lo ven más en la inseguridad que tienen estos barrios. La mayoría de las personas afirman que, lo que más le gusta de vivir en esta casa, es el amplio espacio que tienen.

Desafíos para el diseño de políticas habitacionales

Cuadro 8. Problemas y desafíos de las políticas públicas habitacionales		
Área	Problemas	Desafíos
Condiciones físicas de las viviendas y el entorno	<p>Problemas de habitabilidad fundamentalmente en iluminación y ventilación. Humedades y grietas que afectan la salud.</p> <p>Cohabitación y hacinamiento.</p> <p>Algunos problemas estructurales en viviendas de cuatro o más pisos.</p> <p>Andenes y vías deterioradas.</p> <p>Espacios públicos en regular estado y con baja apropiación.</p> <p>El fenómeno del arrendamiento se muestra como importante, las condiciones sociales son en general menos favorables para los arrendatarios en relación con los propietarios.</p>	<p>Desarrollar procesos de renovación o rehabilitación urbana en estos sectores, integrar con programas de desarrollo social y productividad, cultura ciudadana y participación de jóvenes.</p> <p>Integrar los procesos de rehabilitación urbana con programas de escalas intermedias para el mejoramiento de vivienda.</p> <p>Políticas públicas para el arrendamiento. Subsidios, estabilidad jurídica.</p> <p>Ajustar las políticas de acceso a suelo y vivienda de modo que se reduzca la presión por densificación en estos barrios.</p>
Titulación y regularización	<p>El nivel de regularidad del título es alto. No obstante los procesos pendientes son importantes, largos y costosos.</p> <p>No son evidentes problemas relacionados con conflictos de la sucesión, pero podría ser un problema a futuro.</p> <p>Presiones inmobiliarias en los barrios centrales.</p>	<p>Eliminar las barreras normativas que impiden el desarrollo de procesos de mejoramiento de viviendas.</p> <p>Eliminar las barreras normativas e institucionales para el mejoramiento de viviendas.</p> <p>Procesos colectivos de titulación que disminuyan los costos para la población.</p>
Mecanismos de financiamiento	<p>Bajos ingresos de la población.</p> <p>Desconocimiento de los programas y alternativas del sector público para el mejoramiento.</p> <p>Iniciativas privadas de financiamiento y microfinanciación para sectores de bajos ingresos no visibilizadas por el sector público.</p>	<p>Canalizar esfuerzos del sector privado y comunitario para apalancar la financiación del mejoramiento.</p> <p>Desarrollar mecanismos de gestión a escalas medias que permitan generar economías de escala.</p> <p>Favorecer el microcrédito y cierre financiero para el mejoramiento.</p>

Continúa...

Área	Problemas	Desafíos
Organización y participación	Fuertes procesos de redes sociales en los barrios. Inseguridad.	Desarrollar procesos con participación de distintos sectores de la sociedad: academia, sector privado, público y habitantes, organizaciones. Evaluar y potenciar los componentes participativos de los programas de mejoramiento implementados.



Figura 9. Barrios informales consolidados en Bogotá.

Fuente: Edith Rosario Jimenez Huerta.



Figura 10. Barrios Juan XXIII (izquierda) y La Libertad (derecha)

Fuente: Angélica Camargo.

Créditos

Universidad Piloto de Colombia. Equipo de Investigación: Angélica Camargo Sierra, Leonel Miranda Ruiz, Claudia Milena Rodríguez, Manuel DaSilva, Sergio Rodríguez Jerez, Julián Ruiz.

3. Ciudad de México, México

1. Proyecto de investigación

Características principales del caso de la Ciudad de México:

- Más de 80% de los hogares encuestados, por segunda vez en 2007, confirmaron ser los dueños originales desde la década de los 1970, lo que indica una movilidad muy baja de los dueños (aunque nuestro trabajo muestra un grado alto de movimiento ya que los miembros de la familia (hijos adultos) salen, y a veces regresan).
- Frecuentemente, se comparte el lote, principalmente entre parientes cercanos (hijos adultos y sus familias (2-3 generaciones)). Asociadas con esto, están las altas densidades de población. Existe una fuerte expectativa por parte de los hijos residentes, que van a heredar y quedarse a vivir en la casa familiar.
- Jefes del hogar ancianos que empiezan a morir (usualmente sin haber hecho testamento).
- Alto valor del bien inmobiliario —valor promedio más de \$100,000 dólares (lo que en general confirman los valores catastrales)—. En México, son mucho más altos que en Guadalajara o Monterrey. Sin embargo, no hay mercado efectivo para las compras y los traspasos, por falta de mecanismos de financiamiento, y también por el hecho de que muchas veces, la vivienda sigue siendo el hogar para muchos hijos adultos.

Cuadro 9. Hogares encuestados en 2007

Nueva encuesta 2007. Total de lotes incluidos	253
Colonias	5
Familia original sigue viviendo en el lote después de 30 + años	82%
Promedio de personas por lote	9.16
Promedio ponderado de casas en el lote	2.55
Promedio ponderado de casas en el lote, año 1979	1.58
Año mediano de ocupación inicial	1,972

Promedio de años viviendo en la colonia	35.2
Porcentaje de lotes con 2 o más viviendas	65
Porcentaje de familias extendidas	35 (estimado)
Edad promedio del dueño del lote	67.7
Porcentaje de dueños de edad de más de 60 años	77
Porcentaje de dueños de más de 70 años de edad	39
Precio promedio recortado de las viviendas y el lote	us \$101,800
Precio promedio recortado —valor catastral	us \$66,670

2. El anillo de los primeros suburbios

Definiendo los *innerburbs*

Los *innerburbs* o primeros suburbios como se llaman en los Estados Unidos, están formados por los asentamientos y colonias que se formaron entre 1950 y 1970. Sin embargo, en el estudio de LAHN, la amplia suburbanización se inició un poco después, así que los equipos de investigación toman el horizonte temporal de 1960 a 1980, y a veces hacen la distinción entre el desarrollo de 1960-1970 y el desarrollo de 1970-80, como en la Ciudad de México. No todos son los primeros suburbios, que en su conjunto se definen como el *anillo intermedio*, de bajos ingresos, ya que incluyen también áreas de ingresos medios y altos, además de zonas industriales y comerciales. Por otro lado, en la mayoría de las ciudades mexicanas, una gran proporción de ellos está conformado por colonias consolidadas. Una vez identificados, los suburbios pueden analizarse por medio de capas de SIG de distintas características socioeconómicas.

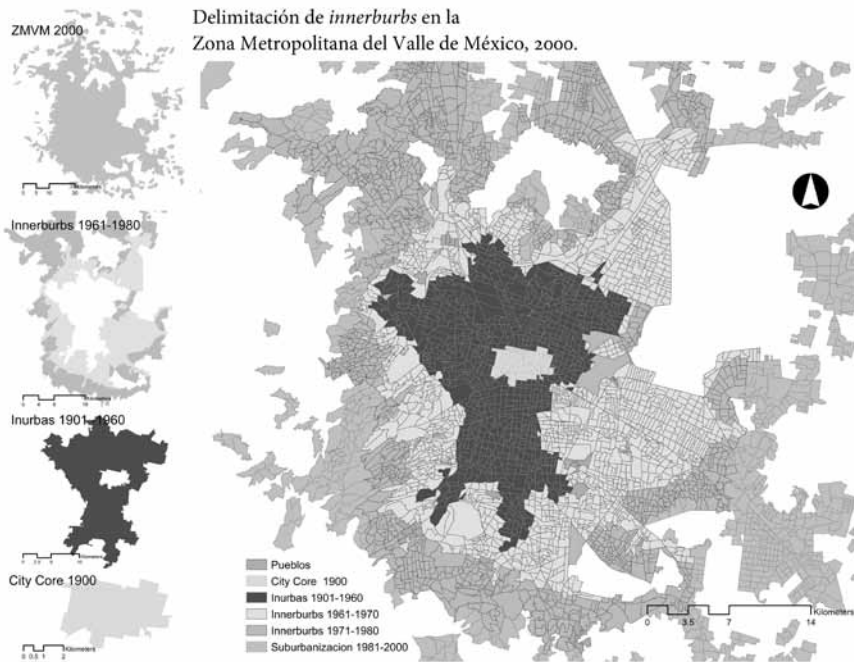


Figura 11. Crecimiento de los *innerburbs*, 1960-1980, Ciudad de México.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Censo General de Población y Vivienda de 2000 (INEGI).

Cuadro 10. Superficie del área metropolitana e <i>innerburbs</i> de la Ciudad de México				
Variable	Área Metropolitana	<i>innerburbs</i> 1960-70	<i>innerburbs</i> 1970-80	<i>innerburbs</i> total
No. de AGEBS	4,711	1,619	1,230	2,849
Superficie (ha)	190,550	50,873	47,425	98,298
Población	17,577,069	6,839,969	4,712,752	11,552,721
Viviendas particulares habitadas	4,049,234	1,589,091	1,038,351	2,627,442



Figura 12. Etapas en la consolidación física de las casas (en orden): Isidro Fabela en 1973; El Sol en 1973; e Isidro Fabela en 2008.

3. El estudio de la Ciudad de México

- *Etapa 1.* En 2007 se hizo como estudio piloto para la encuesta que se aplicó más tarde, en 2009-2011, en las otras ciudades de LAHN. Se diseñó para examinar el nivel de la movilidad residencial de las colonias de los setenta, además de la extensión del compartimiento de los lotes y de las casas para acomodarse a la organización cambiante de los hogares. Así que, se regresó a las colonias y los lotes, a donde los doctores Alan Gilbert y Peter Ward habían aplicado los cuestionarios para su investigación de 1978-79, para el estudio *Housing the State and the Poor*. En el proyecto actual se hizo trabajo de campo en la Ciudad de México y en Bogotá. Debido a que, con el trabajo de 2007, ya se contaba con mucha información, no se aplicó un cuestionario completo.

- *Etapa 2.* Consistió en hacer la cartografía de los *innerburbs* (véase sección 2), y analizar los datos de SIG para los asentamientos seleccionados.
- *Etapa 3.* De la encuesta de 2007, seleccionamos siete hogares para hacer estudios de caso a profundidad, los cuales destacaron varios asuntos importantes que surgen en la Ciudad de México: la subdivisión de los lotes (formal e informal); renta de propiedades; resolución de conflictos sobre la herencia, etc.

Cuadro 11. Población y superficie de las colonias estudiadas en la Ciudad de México			
Colonia y municipio/delegación	Superficie (has)	Población (hab)	Propiedad original
El Sol (Netzahualcóyotl)	227.99	58,488	Faccionamiento clandestino – por empresas
Chalma Guadalupe (DF Gustavo Madero)	99.53	21,912	Venta de ejido
Santo Domingo los Reyes (Coyoacán)	248.44	77,73	Invasión de terrenos comunales
Isidro Fabela (DF Tlalpan)	48.64	12,128	Invasión de propiedad privado en litigio
Liberales de 1849 (DF Alvaro Obregón)	11.17	5,205	Venta privada por el dueño / compra cooperativa



Figura 13. Localización de los asentamientos del estudio e imágenes de la calle de colonias consolidadas.

4. Subdivisión del lote y la ocupación por más de una familia

Densidades altas, compartimiento del lote y la subdivisión de las viviendas

Como se ve en el cuadro de la primera sección, una de la característica más importantes de las colonias consolidadas es el aumento de las densidades y el grado de subdivisión de los lotes, usualmente entre hogares de la primera y la segunda generación. Muchos de los autoconstructores pioneros en los años 1970 querían crear un “patrimonio para los hijos” y, como muestra el cuadro de la primera sección, muchas de estas propiedades ya están compartidas entre uno o más hijos y hogares, a veces cubriendo tres generaciones. La subdivisión del inmueble puede ocurrir de varias formas (véase figura 14):

Crecimiento vertical				Subdivisión de lote			División de vivienda
Escalera exterior	Escalera puerta a la calle	Escalera interior independiente	Escalera interior dependiente	Subdivisión en esquina	Subdivisión longitudinal	Subdivisión transversal	División de la vivienda

Figura 14. Reproducción de la vivienda. Formas de subdividir la vivienda.

Fuente: Cortesía y permiso de Susana Rojas Williams.

- La subdivisión del propio lote en varias secciones (tanto más fácil de lograr cuanto más grande sea el lote).
- Dividir el lote formalmente en dos (como se ve en la foto D), o dividir verticalmente (por pisos) con o sin acceso privado. La remodelación exi-

tosa para lograr una subdivisión efectiva del espacio es probablemente uno de los retos mayores, además de garantizar los títulos de propiedad y la seguridad a las distintas personas interesadas.

También, es importante considerar si —y cómo— se logrará el acceso y la propiedad independientes, sobre todo cuando la vivienda se encuentra al fondo del lote. Es probable que el acceso compartido al callejón será necesario (fotos A y C), o bien escaleras separadas desde el patio o la calle (ver ejemplos en el cartel de Monterrey). El callejón en la foto A conduce al área que se está remodelando (B).

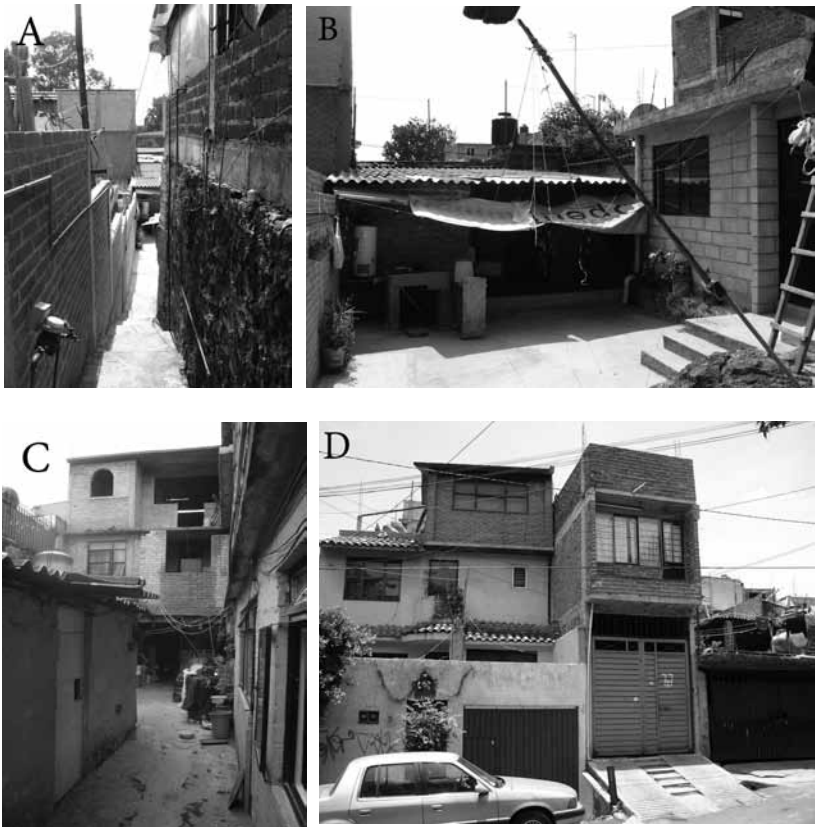


Figura 15. Construcción de otras casas en el lote y problemas del acceso a la casa de atrás.
Fuente: Archivo de Edith Rosario Jiménez Huerta.

5. Necesidades específicas de la rehabilitación de las viviendas y la regeneración de los asentamientos en la Ciudad de México

- Políticas de financiamiento para facilitar la venta en el mercado y las transferencias de propiedad: los mercados hipotecarios, INFONAVIT, financiamiento de interés social, zonas de desarrollo social y de inversión, etc.
- Políticas para promover el compartimiento de lotes y la seguridad de tenencia: planificar y rediseñar el arreglo especial de las estructuras de vivienda existentes y nuevas; conseguir títulos compartidos o de propiedad parcial para dar seguridad de tenencia; la promoción y la regulación de oportunidades de rentar u otras oportunidades económicas donde los que tienen un interés en la propiedad quisieran involucrarse en la búsqueda de rentas parciales.
- Préstamos y ayuda técnica para facilitar la Rehabilitación de la Vivienda: financiamiento micro; becas y préstamos para mejorar la vivienda; ayuda técnica pro bono o de bajos costos para la construcción de escaleras, aumentar el baño y mejorarlo; reinstalación de cables eléctricos y cambio de tubos; mejorar la subdivisión del espacio por atender a la privacidad, el acceso, y mejor iluminación y ventilación.
- Políticas para alentar la adopción de aplicaciones verdes y sustentables: el reciclaje y la producción de composta; calentamiento de agua a través de paneles solares o directamente por la radiación solar; jardines y contenedores para plantas en el patio; insolación mejor y aparatos eficientes en términos de energía, etc.
- Políticas para promover el compromiso y la movilización ciudadana locales: en aspectos de la seguridad, las mejoras sustentables de las vecindades y de las viviendas, circulación local del tráfico y el uso del espacio meso (banqueta y calle).
- Políticas para promover las transferencias de títulos a los propietarios de la segunda y la tercera generación; promover los testamentos y las transferencias inter vivas; Políticas para promover el título familiar compartido; políticas para resolver desacuerdos y organizaciones pro bono para ayudar en los desacuerdos y los conflictos sobre el título de propiedad; apoyar en la “clarificación” de los títulos (cuando hay cuestiones administrativas o jurídicas pendientes).

6. La rehabilitación de la vivienda: retos y escenarios

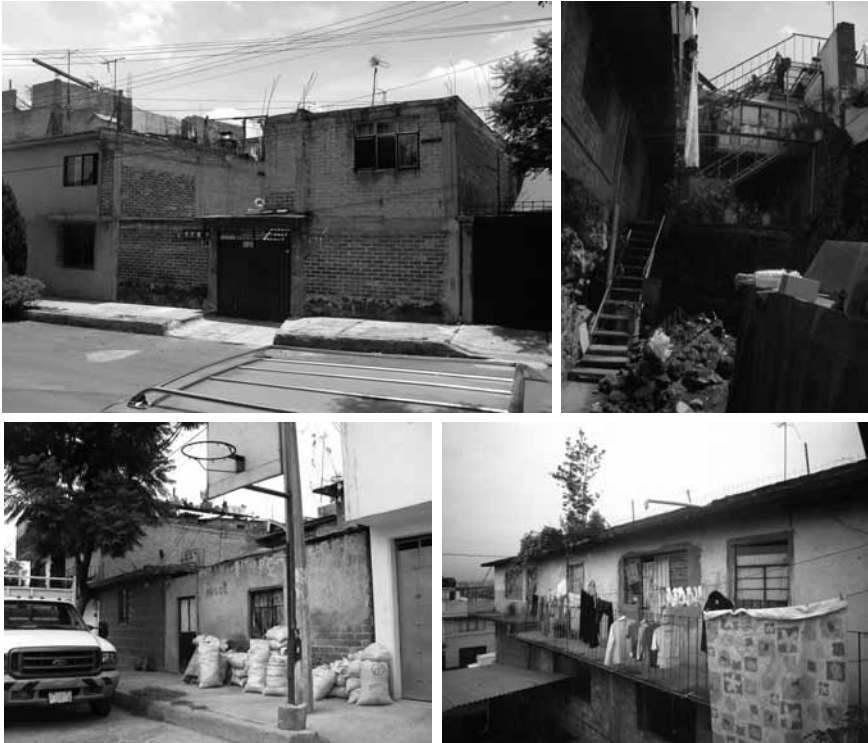


Figura 16. Más de una vivienda por lote y problemas en las casas.

Fuente: Archivo de Peter M. Ward.

Arriba, de izquierda a derecha: Evidencia de rentar (4 medidores). Cinco familias que rentan, más el dueño (13 personas). Escaleras precarias hacia el segundo y el tercer piso. Escombro en la banqueta que espera a ser recogido; excusado y baños poco sanitarios, patios para lavar y colgar ropa; rejas del balcón precarias y peligrosas.

Créditos:

Universidad de Texas, en Austin. Autor del cartel: Peter Ward.

4. Guadalajara, México

1. El proyecto de investigación

Objetivo general

Identificar y analizar la problemática que presentan los asentamientos de origen irregular ya consolidados que se crearon hace más de veinte años. La investigación se enfoca, especialmente, en la transformación de la vivienda y sus ocupantes durante más de dos décadas.

Objetivos particulares

- Caracterizar las principales transformaciones físicas y sociales que los asentamientos han experimentado a lo largo de su evolución.
- Analizar tanto la estructura física de las viviendas como la estructura social de los hogares, vinculando ambos para determinar el grado de desfase que existe entre los espacios y las necesidades.
- Definir las tendencias recientes de la urbanización en Guadalajara —en una perspectiva comparativa con otras ciudades de América Latina—, que servirán como contexto al estudio de los asentamientos y las colonias populares analizadas en detalle.

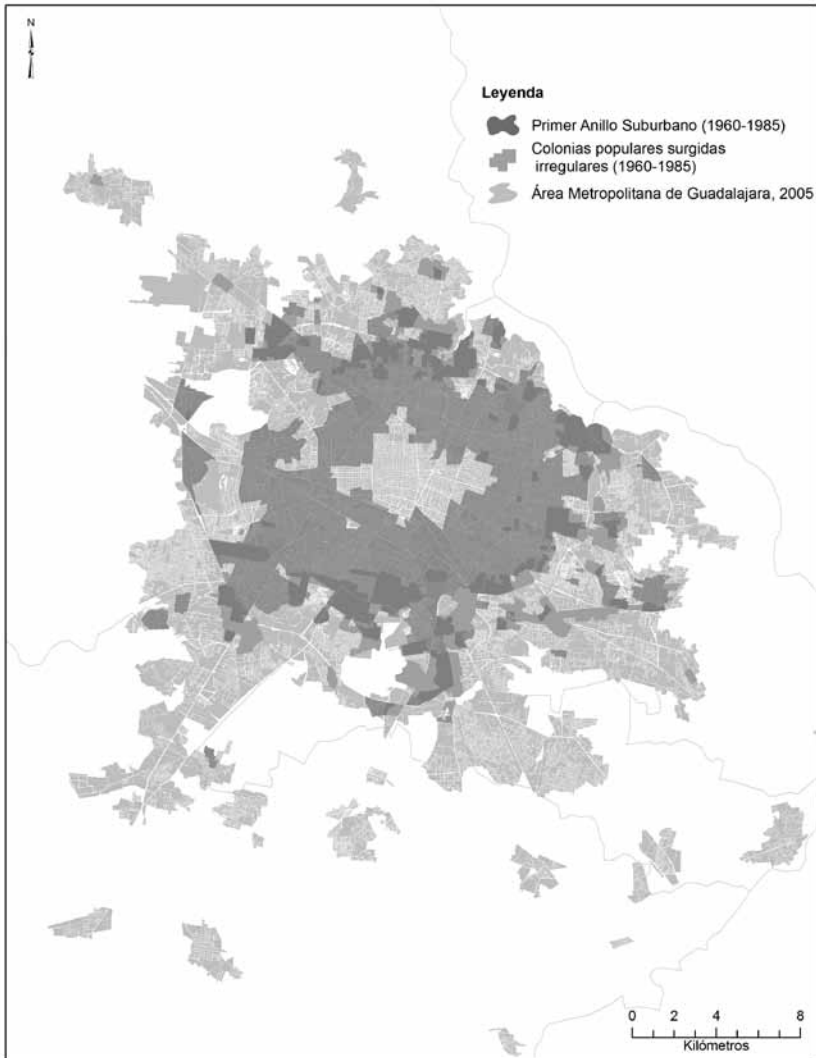


Figura 17. Área metropolitana de Guadalajara y anillo de expansión, 1960-1985.
Fuente: Elaboración propia.

2. La ciudad y el primer anillo suburbano

Área metropolitana de Guadalajara (AMG), municipios estudiados: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.

- Anillo A: Primer anillo suburbano (crecimiento urbano entre 1960 y 1983).
- Anillo B: Colonias populares surgidas como irregulares entre 1960 y 1983.

En el año 2000 los cuatro municipios albergaban a 432 asentamientos, originalmente informales, que cubren 11,750 hectáreas. De éstos, 177 asentamientos surgieron antes de 1983 y cubrían 5,860 hectáreas, más de la mitad de esta superficie, ya con la tenencia de la tierra regularizada (3,301 has).

Anillo B: Se construye a partir de la intersección de AGEB con los asentamientos anteriores a 1980, lo que nos permite extraer datos del censo de población y vivienda:

- Alberga al 17% de la población del AMG; predominan la densidad de población media y alta, al menos 150 hab/ha, y en varias partes más de 200.
- Los habitantes de los asentamientos presentan condiciones sociales y económicas un poco más desfavorables que la población restante del área metropolitana. Por ejemplo, casi el 47% de los habitantes no está inscrito en los sistemas públicos de salud, mientras que, en toda el área metropolitana, esta proporción es del 43%. El grado promedio de escolaridad también es ligeramente menor.
- La mayoría de las viviendas del anillo tienen materiales permanentes, disponen de los servicios básicos, tienen un número razonable de dormitorios y son propiedad de sus moradores.
- Pero existen necesidades de espacio que no están cubiertas: más del 8% de hogares de los asentamientos de origen irregular no cuentan con una vivienda individual, mientras en el AMG el porcentaje es de 3.14%. También es mayor el promedio de ocupantes en viviendas (5.07%) con respecto al AMG (4.63%).
- El 6% de las viviendas del anillo cuenta con todos los bienes (radio, televisión, refrigerador, teléfono, lavadora, estufa, computadora, automóvil propio), mientras que en el AMG, ese porcentaje es más del doble (12.7%).

3. Las colonias populares analizadas

Se estudiaron tres colonias en el área metropolitana de Guadalajara: Jalisco, Echeverría y Rancho Nuevo.

Cuadro 12. Colonias populares analizadas			
Colonia y municipio	Superficie (has)	Población (hab)	Propiedad original
Jalisco (Tonalá)	218.57	47,658	Ejido Zalatitán
Echeverría (Guadalajara)	142.90	19,635	Ejido Sta. Ma. Tequepexpan
Rancho Nuevo (Guadalajara)	104.14	15,680	Ejido Atemajac del Valle

Fuente: II Censo de población y vivienda.

La cobertura de servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electricidad es prácticamente del 100%. La regularización del suelo, originalmente de propiedad ejidal, ha concluido, aunque permanecen algunos núcleos de viviendas sin regularizar, por encontrarse en zonas de riesgo, sobre servidumbres, o porque están sobre propiedad privada con problemas legales. Tienen buena disponibilidad de servicios administrativos y educativos. También cuentan con unidades básicas de salud y centros de desarrollo comunitario, donde se imparten cursos (cultura de belleza, computación, cocina, corte y confección).

Hay inundaciones agravadas por entubamientos de ríos y arroyos sin previsión de drenajes, cauces de agua deteriorados, falta de saneamiento. Además del deterioro de la imagen urbana y degradación de la calidad de vida, esto lleva a causar pérdidas de bienes materiales, daño y abandono de viviendas.

Espacios públicos a veces contrastantes: colonias como la Jalisco tiene áreas recreativas, plazas, jardines, unidades deportivas, en general en buen estado de mantenimiento. En otras colonias, este tipo de espacios son insuficientes, en ocasiones mal acondicionados o descuidados, como es el caso de las colonias Echeverría y Rancho Nuevo.



Figura 18. Vivienda en Rancho Nuevo.

Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta.

Terrenos públicos que son “tierra de nadie”, como algunas servidumbres de arroyos que sufren abandono, invasiones y ocupación irregular. En otras ocasiones, no se dejaron terrenos para equipamientos e infraestructura.

También las calles son lugar de juego para los niños y espacios de convivencia vecinal. Pero muchas banquetas son poco transitables, con excesivos desniveles, dañadas por raíces de árboles u obstruidas por vehículos. Algunas calles permanecen sin pavimentar, son muy escarpadas y a menudo se convierten en basurero.

Aunque existen módulos de policía, éstos carecen de personal y no funcionan. Los problemas de pandillerismo son apremiantes: las bandas tienen enfrentamientos constantes en las calles utilizando piedras, palos y en ocasiones armas.

Drogadicción, alcoholismo, delincuencia, embarazos a temprana edad, prostitución. Crimen organizado, venta de drogas y pandillerismo; violencia y robos a personas y propiedades.

Propiedades abandonadas (por riesgos naturales o problemas de inseguridad) que se convierten en foco de infección y espacios de delincuencia.

4. La transformación de las familias y las viviendas

A lo largo de más de veinte años, las familias que habitan las colonias populares de origen irregular consolidadas, se transforman continuamente y las viviendas se adaptan a esas transformaciones. Su proceso de consolidación requiere de ampliaciones, remodelaciones y mantenimiento.

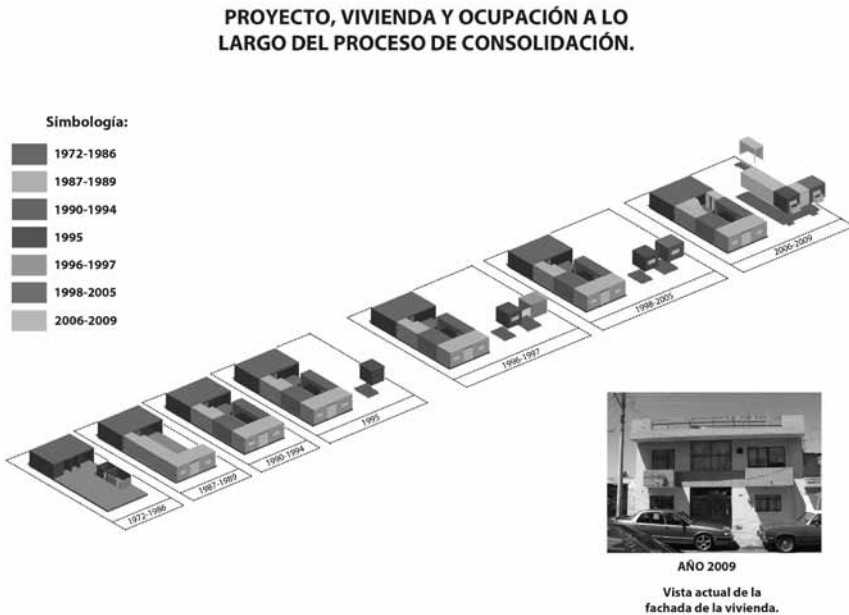


Figura 19. Proceso de consolidación de una vivienda, 2010.

Fuente: Rosa María Ortiz Aguirre.



Figura 20. Acceso a segunda vivienda sobre la banqueta. Colonia Rancho Nuevo, 2011.

Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta.



Figura 21. Diferentes niveles de consolidación. Colonia Jalisco, 2011.

Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta.



Figura 22. Departamento en renta, 2011.
Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta.



Figura 23. Subdivisión de lote. Colonia Rancho Nuevo, 2011.
Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta.



Figura 24. Casa abandonada por inundaciones frecuentes. Colonia Jalisco, 2011.
Fuente: Edith Rosario Jiménez Huerta.

Durante el proceso de consolidación se presentan diferentes tipos de problemas, uno de ellos es la sucesión de la propiedad, pues sólo el 14% de los propietarios han hecho testamento. En el futuro esto puede ser motivo de que haya conflictos por la posesión y la propiedad de estas viviendas. Otro problema es la subdivisión de los lotes y de las viviendas. El derecho de tenencia de propiedad de diferentes viviendas en un mismo lote, es otra fuente potencial de conflictos. Además todavía hay un pequeño porcentaje de viviendas que no han sido regularizadas. Finalmente, las viviendas requieren de mantenimiento, de ampliación y modificaciones para ajustarse a las nuevas necesidades familiares, pero las personas de las colonias no tienen acceso a fuentes de financiamiento adecuadas y accesibles para llevarlas a cabo.

Cuadro 13. Áreas que requieren de atención en las colonias populares		
Áreas de atención	Problemas	Estrategias / Acciones
Sucesión de bienes	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinición jurídica por falta de testamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar la cultura de hacer testamento • Programas de sucesión administrativa • Asesoría legal
Subdivisión de propiedades	<ul style="list-style-type: none"> • Varios hogares y diferentes dueños en un mismo lote que no cumplen las normas para formalizar esa subdivisión de hecho 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo legal y asesoría técnica para la subdivisión formal de la propiedad • Apoyo y asesoría legal para la resolución de conflictos • Reformas legales para facilitar los procesos necesarios
Seguridad en la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> • Viviendas aún irregulares sobre áreas de restricción, zonas de riesgo, servidumbres públicas y sobre propiedad privada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de concientización para regularizar las propiedades. • Opciones de vivienda para reubicar a los hogares necesarios.

Mejoramiento y tamaño de las viviendas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de mantenimiento: humedad, deterioro general. • Poca funcionalidad en pasillos, iluminación, ventilación, difíciles accesos a la vivienda. • Problemas constructivos en losas y estructura. • Uso de materiales temporales en techos y baños, pisos de tierra. • Hacinamiento de espacios compartidos o muy pequeños. • Casas muy grandes o chicas. • Cambio de usos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento a mediano y largo plazo y montos medianos y altos (adecuación créditos INFONAVIT). • Microcréditos para pequeñas renovaciones, a plazos cortos. • Asesoría técnica para rehabilitar y ampliar viviendas autoconstruidas. • Apoyo legal y asesoría técnica para la subdivisión de la propiedad. • Reglamentación adecuada para inquilinos. • Propuestas integrales de densificación.
--	---	---

Fuente: Edith R. Jiménez Huerta y Claudia Ubaldo Velázquez.

5. Retos para el diseño de políticas y programas

- Programas contra la pobreza: atención integral a través de múltiples programas + focalización = reducen alcance, tipo y número de beneficiarios a familias en bajos rangos de pobreza (ej. PASPRAH, Piso firme y techo, vertientes programa Hábitat).
- Programas centrados en áreas de pobreza y no en comunidades; los recursos se dispersan territorial y socialmente, pudiendo crear desequilibrios.
- La eficiencia de los programas de infraestructura y equipamiento se valora con metas cuantitativas. Necesario valorar calidad y efectiva disponibilidad del servicio.
- Hacen falta programas que combinen financiamiento y asesoría técnica para rehabilitar viviendas autoconstruidas en colonias consolidadas, que sean flexibles y se adapten a la composición (y número variable) de los hogares y a la diversificación de usos de un solo predio.
- Necesidades de densificación y renovación en antiguos suburbios populares que no son atendidas. Se requieren programas que contemplen vivienda nueva en lotes baldíos y también nuevas unidades de vivienda en lotes ya edificados.

- Rezago en la regularización de antiguos asentamientos sobre propiedad privada, pública y algunas partes de las colonias focalizadas en propiedad ejidal.
- Faltan programas para recuperar terrenos para espacios libres y equipamientos básicos en colonias que no cuentan con áreas de cesión. Ya sea mediante compra, permuta, regularización de la propiedad pública invadida o recuperación.
- Hay un vacío en los estudios urbanos, se desconocen las características y evolución de los asentamientos irregulares en el largo plazo y de las necesidades de su población.
- Necesario hacer converger las políticas, y con ello las instituciones de planeación urbana con las de seguridad pública y desarrollo social.

Créditos:

Universidad de Guadalajara. Equipo de Investigación: Edith R. Jiménez, Heriberto Cruz, Adriana Fausto, Margarita Anaya, Juan Pablo Corona, Angélica M. Castillo.

5. Guatemala, Guatemala

1. Proyecto de investigación

Objetivo principal

Analizar la forma del desarrollo urbano en la Ciudad de Guatemala a través de la evolución durante 45 años de dos asentamientos que se establecieron en los años cincuenta, uno de ellos asentado sobre suelo invadido (El Esfuerzo), el otro establecido legalmente, pero periférico (La Florida). La investigación se enfoca en la vivienda y en las características y los movimientos de los residentes.

Objetivos específicos

Cambios socioeconómicos:

- Las densidades son mucho más altas en el asentamiento de origen ilegal ya que, hasta las personas que rentan en La Florida tienen más espacio.

- En El Esfuerzo, 80% de los dueños han añadido un segundo piso.
- En La Florida, se han hecho subdivisiones de algunos de los lotes originales, para rentar (50% de los residentes) y proveer a la familia; es el uso más común que se da al lote original.
- Los dueños en ambos asentamientos (El Esfuerzo y La Florida) son residentes a largo plazo.
- En el asentamiento de origen ilegal, el tamaño de la familia se va reduciendo en el transcurso del tiempo mismo como el empleo en el gobierno, mientras que el servicio doméstico/informal va en aumento.
- En La Florida, el tamaño de la familia se reduce agudamente cuando los dueños subdividen sus lotes para acomodar a los hijos, cuando el empleo formal del sector privado se va en aumento, y el empleo informal se reduce.

Cuadro 14. Dos colonias de la Ciudad de Guatemala: población y densidad

	Esfuerzo	La Florida Dueños	La Florida Inquilinos
Tamaño de la muestra	106	58	56
Población del barrio	1,400	24,644	
Densidad (m ² or persona)	20.1	35.6	
Promedio del Tamaño lote	43.8 m ²	213 m ²	88.2 m ²
Promedio de la edad del jefe de familia	55.39	62.31	39.8

Cuadro 15. Características demográficas y sociales de dos colonias de la Ciudad de Guatemala

	Esfuerzo		La Florida Dueños		La Florida Inquilinos	
	1968	2009	1968	2009	1968	2009
Miembros por familia	5.54	4.23	6.44	3.6	5.96	4.6
Formal/público	17.3	7.2	11.3	21.9	21.3	8.6
Formal/privado	25.5	31	33.3	41.1	14.9	53.6
Informal	46.3	59.7	51.0	32.9	51	30.9
Servicio doméstico	10.9	2.1	4.4	4.1	8.5	7.4
Agricultura					4.3	

2. La ciudad y su expansión

Expansión metropolitana

La Ciudad de Guatemala se expande hacia el occidente y al sur, principalmente: la población de sus municipios occidentales y sureños, tales como Mizco, S. Juan Sac, Villa Nueva y Petapa, es más grande que la de la ciudad misma. La mayoría de los que migran hacia los municipios metropolitanos son originarios del municipio de Guatemala. Muchos de los hijos de los habitantes originales de El Esfuerzo han cambiado a Villa Nueva (14), hacia el sur-oeste.

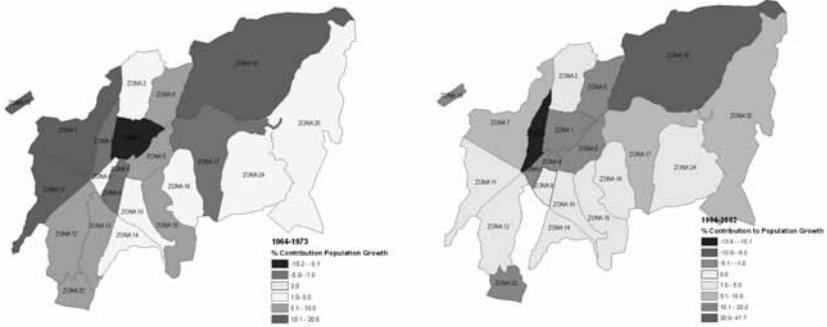


Figura 25. Zona Metropolitana de la Ciudad de Guatemala.

Fuente: Google, Digital Globe, GeoEye y Europa Technologies, 2011.

Cuadro 16. Población y crecimiento de la Zona Metropolitana de Guatemala					
Año del censo	1964	% Incremento intercensal	1981	% Incremento intercensal	2002
Guatemala City	572,671	1.6	754,243	1.1	942,348
S.Cat Pinula	9,500	3.6	17,387	6.2	63,767
S. Jose Pinula	10,829	2.0	15,132	5.4	47,278
Palencia	15418	2.3	22,649	3.5	47,705
Chinautla	20,655	4.1	41,682	3.9	95,312
S. Pedro Ayamp	9,533	1.3	11,878	6.3	44,996
Mixco	36,940	9.9	197,741	3.4	403,689
S.Pedro Sac	8,717	2.2	12,741	4.3	31,507
S.Juan Sac	35,594	2.0	49,848	5.3	152,583
S. Raimundo	9,255	1.1	11,168	3.4	22,615
Churranchito	6,013	0.7	6,744	1.9	10,101
Frainjanes	5,882	3.3	10,324	5.2	30,701
Amatitlan	19,727	3.0	32,885	4.4	82,870
Villa Nueva	17,477	8.3	71,069	7.7	355,901
Villa Canales	26,896	2.2	39,309	4.6	103,814
Petapa	3,373	8.1	13,271	9.7	101,242
Total	808,489	3.4	1'308,071	4.7	2'536,429

La ciudad de Guatemala empieza a expandirse rápidamente en los años sesenta y setenta, al perderse población de la zona central, cuando algunas zonas próximas se expanden rápidamente, tales como la Zona 5 donde se ubica El Esfuerzo, y la expansión más rápida se da en las zonas exteriores, que incluyen La Florida (Zona 19). Ya por los años noventa, la expansión más rápida se da en la Zona 18 y el centro gana población de nuevo.



Figuras 26 y 27. Tasas de crecimiento en la Ciudad de Guatemala: 1964-1973 y 1994-2002.

Fuente: Elaborados con base a los datos censales por la Dra. Lissette Aliaga.

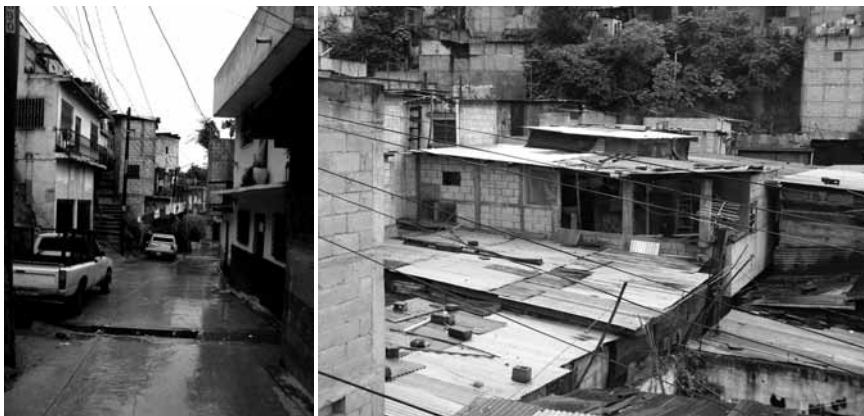
3. Las colonias

La Florida y El Esfuerzo

La Florida se fundó entre 1951 y 1953, cuando una pequeña propiedad se dividió en parcelas de 8.40 m² por 27 m², sin electricidad, agua o drenaje, ubicadas afuera de la ciudad. Los habitantes, una combinación de migrantes rurales y personas de la ciudad que buscaban suelo barato para la autoconstrucción, lucharon para obtener servicios e incorporarse en el municipio de Guatemala. El Esfuerzo se fundó en 1959, como resultado de una invasión de tierras. Los habitantes instalaron el drenaje y obtuvieron otros servicios con la ayuda de ONGs; consiguieron finalmente sus títulos en 1998.



Figura 28. Colonia La Limonada, Ciudad de Guatemala.
Fuente: Google Earth 2011. (Google: Digital Globe, GeoEye y Europa Technologies, 2011).



Figuras 29 y 30. Viviendas de la colonia El Esfuerzo, 2010.
Fuente: Elaboración propia.



Figura 31 y 32. Mejoramiento en Colonia El Esfuerzo, entre 1978 y 2010. Izquierda, entrada baja al esfuerzo en 1970, calles de tierra, casas de madera o metal, agua a través de dos tomas públicas y sin conexión legal a la electricidad; derecha, entrada baja a El Esfuerzo en 2010, calles de concreto, casas con agua y electricidad, hechas de block y la mayoría con dos o más niveles. Fuente: José René Palacios Pernilla y Hans Fernando Palacios Rivas.

4. La dinámica de las familias y la vivienda

En las dos colonias, las familias extensas se habían hecho más comunes por el año 2009. Tener más espacio en La Florida permite que otros parientes se incluyan en el hogar. El incremento del número de familias de sólo un padre o madre solamente se da en Esfuerzo. Generalmente, esta situación sucede cuando un padre, o una madre, solo se quedan a vivir con un hijo, sin casarse.

Las familias en el asentamiento sobre suelo invadido se reclutaron, originalmente, desde la misma zona de la ciudad y de otras zonas centrales. En 2009, las familias compraban otras casas dentro de la colonia de origen ilegal, mientras que la ubicación periférica de Florida atrajo habitantes de las zonas periféricas o de los municipios vecinos que rodean el occidente de la ciudad. Esta forma persiste, ya que la misma colonia Florida es una fuente de reclutamiento.

Cuadro 17. Estructura familiar y tiempo de residencia: El Esfuerzo y La Florida.						
	Esfuerzo		Florida (dueños)		Florida (renta)	
<i>Año de la encuesta</i>	1968	2009	1968	2009	1968	2009
<i>Estructura de la familia:</i>						
Familia nuclear	81.2	41.3	81.8	55.5	86.4	21.1
Padre/madre soltero	14.8	33.7	11.4	10.9	11.4	10.5
Otros (Extendida, sin hijos)	4.0	25.0	2.0	34.6	2.0	68.4
Edad del jefe de familia	42	56.2	48.7	62.3	38	47.3
<i>Donde la familia vivió antes de mudarse a la casa</i>						
En la misma zona	46.3					
Mismo barrio		33.3	14.8	44.9	15.4	50.9
Otro barrio de la ciudad	52.7	56.3	77.8	34.7	76.9	15.8
Zonas centrales de la ciudad	32.4		50.0		34.6	
Zonas periféricas de la ciudad	20.3		27.8		42.3	
Otro municipio o departamento	1.0	8.3	7.4	20.4	7.7	33.3

5. Recomendaciones para las políticas públicas

Es necesaria una reforma de la titulación. En El Esfuerzo, *patrimonio familiar* prohíbe la reventa por 25 años, lo que resulta en reventas semilegales y a que los ocupantes tengan títulos dudosos. Los retos mayores siguen siendo: la seguridad en todas las partes de la ciudad, un sistema inadecuado de transporte y la falta de una política de vivienda para ayudar a las poblaciones de ingresos bajos y medios, auxiliando a las agencias de préstamos e introduciendo reformas legales.

Adicionalmente, la ciudad tiene, relativamente, poco espacio apto para la construcción que no se encuentre en la periferia, al extremo sur. Un atractivo de Esfuerzo continúa siendo su proximidad al centro de la ciudad y a las fuentes de oportunidades de empleo. Las viejas zonas de la ciudad son, en su mayoría, edificios de pocos pisos. Algunas están perdiendo población y podrían ser desarrolladas de nuevo, pero con edificios de más pisos.

Créditos:

FLACSO, sede Guatemala y Universidad de Texas, en Austin. Equipo de Investigación: Marcel Arévalo, Federico Estrada, Vicente Quino, Lissette Aliaga, Sergio Cabrera, Julio Osorio, Bryan Roberts.

6. Lima, Perú

1. El proyecto de investigación

Lima, así como otras ciudades latinoamericanas, tuvo un crecimiento acelerado a partir de los años 40-50. La década de 1960 originó un segundo crecimiento explosivo de la ciudad, el cual seguiría hasta los años 90, cuando se intensifican los procesos de densificación. Los objetivos de nuestro proyecto son:

- Identificar las áreas que empezaron de manera irregular en las etapas del crecimiento explosivo —los *innerburbs*.
- Examinar las características físicas y sociales en algunos barrios consolidados dentro de los *innerburbs*.
- Identificar las necesidades y las oportunidades en estos barrios, que las existentes políticas y programas no han capturado lo suficiente.

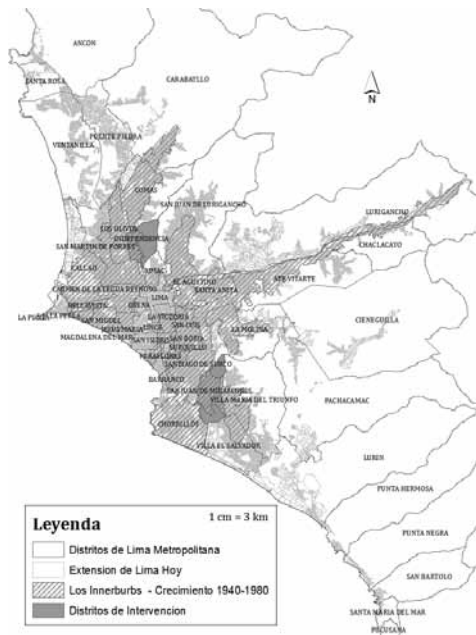


Figura 33. Área Metropolitana de Lima, distritos de intervención e *innerburbs*.
Fuente: Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular.

2. Los *innerburbs*

Los *innerburbs* son el primer anillo de crecimiento explosivo y de conurbación sobre los centros poblados y zonas recreativas extra-urbanas, a partir de los años 1940 y hasta la década 1980.

- Albergan el 66.6% de la población total de Lima Metropolitana.
- Densidad promedio de 189 hab/m².

Dentro de los *innerburbs*, seleccionamos tres asentamientos para hacer una encuesta y entrevistas informales - dos ubicados en el distrito San Juan de Miraflores, en el cono sur, y uno en el cono norte del distrito de Independencia.

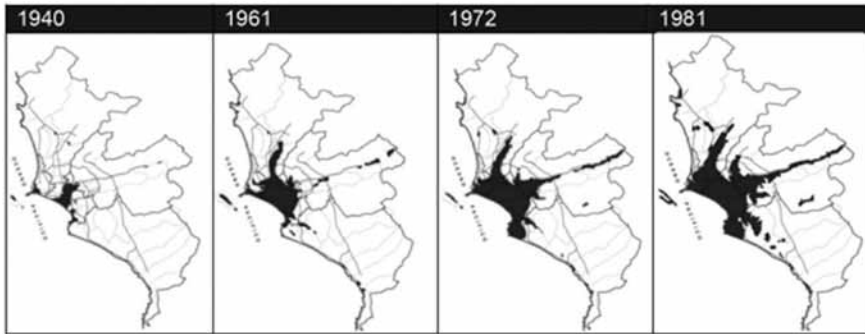


Figura 34. El crecimiento de Lima, 1940-1981.

Fuente: Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular.

3. Los asentamientos

Los tres asentamientos estudiados (28 de Mayo, Alfonso Ugarte e Independencia) tienen sus orígenes en la misma década (1960). todos tienen, como característica en común, una lotificación organizada, debido a la participación del estado en su formación y desarrollo en diferentes etapas (ver cuadro 18).

Cuadro 18. Descripción general de los barrios de intervención				
Barrio	Cono	Distrito	Lotes en total	Área de Lotes
28 de Mayo	Sur	San Juan de Miraflores	101	160m ²
Alfonso Ugarte	Sur	San Juan de Miraflores	1,112	160m ²
Independencia	Norte	Independencia	4,181	140m ²

Barrio 28 de Mayo, San Juan de Miraflores

El barrio 28 de Mayo fue el primer asentamiento en formarse, fue la semilla de la zona de Pamplona Alta en 1963. Fue el resultado de una reubicación de familias afectadas por un incendio en La Victoria (un distrito central).



Figura 35. Casas en el barrio 28 de Mayo.

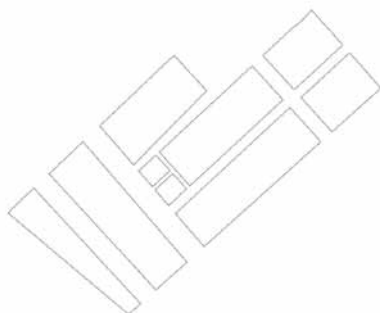


Figura 36. Plano del barrio 28 de Mayo.
Fuente: Municipalidad de San Juan de Miraflores.

Barrio Alfonso Ugarte, San Juan de Miraflores

Alfonso Ugarte, una extensión o ampliación de la zona Pamplona Alta, en terrenos eriazos del estado y ubicado en una quebrada de suelo arenoso al borde de las líneas del tren a Lurín, se ocupó por invasión a partir de 1967.



Figura 37. Casas en el barrio Alfonso Ugarte.

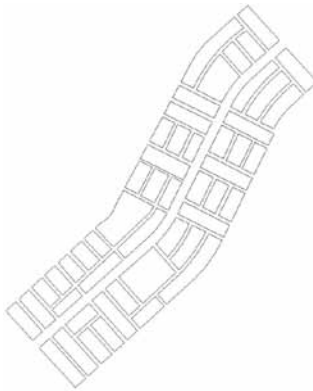


Figura 38. Plano del barrio Alfonso Ugarte.

Fuente: Rojas, Castellanos del Portal y Lazarte Salinas.

Barrio Independencia

Independencia, anteriormente conocido como Pampa de Cueva, se originó la noche del 17 de noviembre de 1960, cuando migrantes y familias provenientes del centro de Lima ocuparon terrenos eriazos, ubicados en una quebrada rocosa al borde de la carretera a Canta, al noreste del centro de Lima. Tuvo un crecimiento rápido y denso, debido a la proximidad de estos terrenos al centro de la ciudad, a 6 km, a diferencia de los asentamientos ubicados en el Cono Sur y Este, ubicados más lejos.



Figura 39 y 40. Plano y una calle del Barrio Independencia.
Fuente: Municipalidad de Independencia.

4. Análisis de los asentamientos

El nivel de consolidación varía entre —y dentro— de las comunidades. En orden de frecuencia mencionada, los desafíos o problemas identificados son de construcción, materiales (36%), instalaciones (20%), forma/diseño (14%). La subdivisión compleja es muy común: 46% de las casa tienen dos o más hogares y muchas de estas comparten espacios comunes, como entradas o baños.

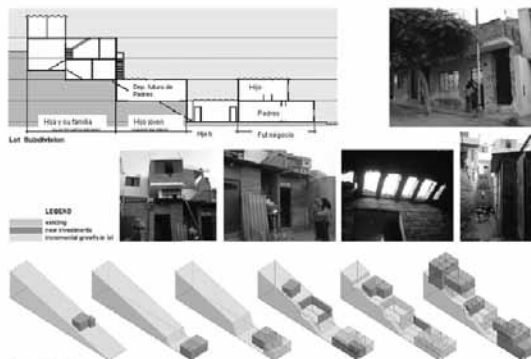


Figura 41. Proceso constructivo de una vivienda.
Fuente: Susana Rojas Williams.

1	2	3	4	5	6
Materiales temporales o provisionales	Muros permanentes del 1er piso	Construcción de techos	Muros permanentes en 2do piso	Construcción de 2do piso	Construcción de muros de 3er piso o más
Muros: madera, estera, cartón, adobe, caña.	Muros: ladrillo y cemento (a veces columnas)	Muros: Ladrillo y cemento y columnas 1er piso.	Muros de ladrillo	Muros de concreto y columnas	Muros de ladrillo, madera, etc.
Techo: Cartón, plástico, torta de barro, eternit	Techo: eternit, o torta de barro	Techo: Losa de concreto del primer piso	Techo: Eternit, torta de barro, etc.	Techo: Losa de concreto	Techo: eternit o losa de concreto

Figura 42. Fases de producción de la vivienda.

Fuente: Susana Rojas Williams.

Subdividen por habitaciones, lados de la casa, y también por piso. La posibilidad de vender los aires —los derechos de propiedad vertical— no solo es una herramienta económica para la familia, pero también podría ser una manera más organizada para dividir los derechos de la casa entre de varios hijos, antes de que fallezcan los dueños originales.

Las subdivisiones formales entre hijos son poco comunes, y cuando fallecen los dueños surgen conflictos, debido al sistema de herencia forzada.

Cuando les preguntamos por la cosa que más les gusta del barrio, las respuestas más comunes fueron el transporte y/o la ubicación (53%), pero muchos residentes también respondieron “estoy conforme”. La delincuencia y la violencia son preocupaciones fuertes. 60% de las encuestas identifica problemas con drogas, pandillaje, etc. como la cosa que menos les gusta del barrio. Los investigadores notaron muchas rejas rodeando calles privadas y otros espacios públicos. Un cuarto de las encuestas también mencionan la contaminación como preocupación/queja.

Cuadro 19. Datos generales de la encuesta

Total de hogares incluidos en la encuesta	170
Número de asentamientos	3
Promedio de personas por lote	7
Tamaño promedio del lote	152.5

Continúa...

Metros por persona en el lote	26.4
Porcentaje de lotes con dos o más viviendas	42.9
Número de cuartos por vivienda	5.8
Personas por recámara (hacinamiento)	2
Porcentaje de familias extendidas	31.8
Edad promedio del dueño del lote	69
Promedio de años viviendo en el barrio	41.9
Precio mediana (recortada) estimado de las viviendas y el lote	us \$62,565,50

5. Retos para el diseño de política y programas

- **Servicios:** Además de abordar la necesidad de servir las casas ubicadas en los cerros alrededor de los asentamientos originales, se necesitan políticas y programas para mejorar y actualizar los servicios existentes. Independencia sólo recibe agua a ciertas horas, y muchas encuestas notan problemas con la electricidad.
- **Espacio meso:** Como notamos en el análisis, muchos residentes se preocupan por la delincuencia. El ambiente de inseguridad y desconfianza en estos barrios es llamativo y estos sentimientos se han manifestado en la construcción de rejas que rodean las calles residenciales y otros espacios públicos. Además de programas que se ocupan de las razones de estos sentimientos, se requieren una mayor aplicación de las políticas existentes para enfrentar la privatización de espacios públicos.
- **Titulación y los Aires:** A menudo, conflictos y complicaciones surgen por el sistema de herencia forzada en el Perú. Se necesitan programas que faciliten la resolución de conflictos y la transferencia del título para evitar la reinformalización de la propiedad en estos barrios. También, hay que crear programas que ayuden a los individuos para aprovechar la legislación que establece la venta de los aires.
- **Subdivisión de las casas y los lotes:** La subdivisión en las áreas del estudio es compleja y la construcción “regular” es poco común lo que limita el potencial de crecimiento vertical formal. Se necesitan programas de asistencia técnica, así como fondos para ayudar a los propietarios con la regularización de las estructuras existentes, con decisiones sobre

construcciones futuras. Sin embargo, también hay que revisar el sistema establecido para la regularización, a fin de considerar códigos diferentes o graduados que podrían fomentar la construcción formal.

- El alquiler: Aunque no fue capturado por la encuesta, en cada asentamiento el alquiler es un fenómeno importante. No es raro que los propietarios alquilen habitaciones o pisos enteros mientras sus hijos están trabajando en el extranjero o cuando han comprado sus propias casas. Sin embargo, la legislación existente es limitada y ninguna ayuda estatal, financiera o de otra forma, existe para el alquiler. Se requieren políticas y programas que proporcionen asistencia financiera a los propietarios para actualizar y mejorar las viviendas de alquiler.

Créditos:

Alternativa Centro de Investigación Social, Educación Popular y Universidad de Texas en Austin. Equipo de Investigación: Themis Castellanos Del Portal, Martha Lazarte Salinas. Responsable del cartel: Danielle Rojas.

7. Monterrey, México

1. El proyecto de investigación

La mayor parte de las familias ha vivido en el asentamiento desde los años 70; los dueños ahora son viejos; a menudo se comparten los lotes con hijos adultos que tienen la expectativa de seguir viviendo ahí y de heredar, una vez que hayan fallecido sus padres; se resalta el apiñamiento. Además, el valor actual de la propiedad representa un activo considerable (aunque en Monterrey, los precios son más bajos que en otras ciudades —ver los distintos carteles). Sin embargo, no hay un mercado efectivo para estas viviendas, por falta de mecanismos de financiamiento que facilitarían las compras y los traspasos, también por el hecho que, para muchos de los hijos adultos, esa casa, muchas veces, representa su hogar y su única oportunidad de hacerse dueños de una propiedad. El diseño de las políticas tiene que ayudar a que las viviendas se reacomoden a las necesidades contemporáneas; a que los cuartos sean rehabilitados; a renovar la infraestructura y los cables

eléctricos; a que los inquilinos tengan un grado adecuado de privacidad; a garantizar una mayor ventilación; con la expansión de la vivienda y la construcción hacia un segundo y tercer piso (Cuadro 1).

Cuadro 20. Datos generales	
Total de lotes incluidos en la encuesta	129
Número de colonias	2
Promedio de personas por lote	5
Tamaño promedio del lote	133.7
Metros por persona en el lote	34.8
Porcentaje de lotes con 2 o más viviendas	21.4
Número de cuartos por vivienda	4.8
Personas por recámara (hacinamiento)	1.7
Porcentaje de familias extendidas	32.8
Edad promedio del dueño del lote	59.7
Promedio de años viviendo en la colonia -	28.4
Precio promedio estimado de las viviendas y el lote	\$24,070

Fuente: Datos ponderados de la Matriz www.lahn.utexas.org

Etapas del estudio de Monterrey

- Primera etapa: identificar el universo de las colonias consolidadas, hacer el análisis y producir la cartografía de los datos de SIG.
- Segunda etapa: Seleccionar los asentamientos que se va a estudiar y aplicar encuestas aleatorias en 129 hogares, donde vive el dueño a través de dos asentamientos contiguos en el Noroeste de Monterrey. Estos son, a grandes rasgos, típicos de los asentamientos consolidados, que se formaron por la invasión y la venta informal de suelo, como parte del movimiento *Frente Popular Tierra y Libertad* a mediados de los años 70, y los dos tenían orígenes bastante conflictivos y radicales. Valle Santa Lucía (vSL) es una colonia muy grande (de tinta café en el mapa adjunto) con lotes de 140m². Pancho Villa (FV) es más chica, con lotes de unos 130m². Además, se entrevistaron a más de 20 funcionarios públicos como informantes clave.

- Tercera etapa: Casos de estudio a profundidad, de un equipo de 4-6 investigadores que trabajan intensivamente con 7 familias.

UBICACION DE LAS COLONIAS

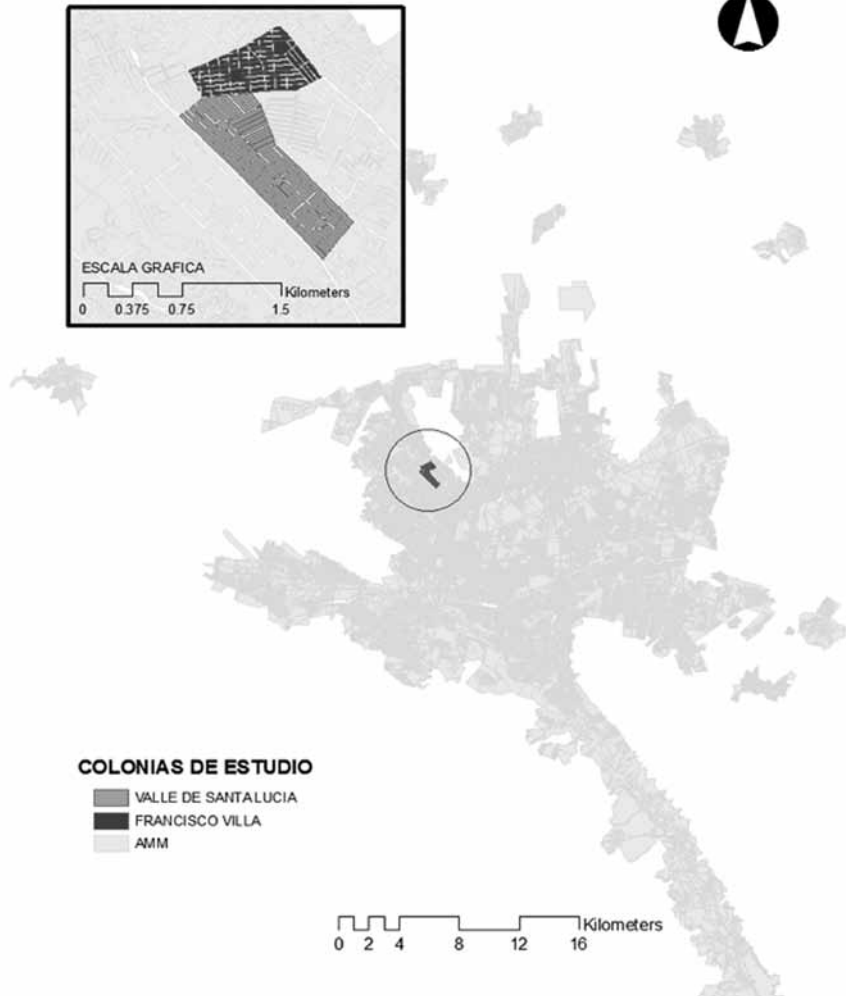


Figura 43. Ubicación de los dos asentamientos.

Cuadro 21. Superficie y población de las colonias estudiadas en Monterrey			
Colonia	Superficie (has)	Población (hab)	Propiedad original
Valle Santa Lucía	61.25	14083	Mezclado co/propiedad Ejidal / Privada /Sindical
Francisco Villa	32.30	8576	Privado /Landfill . Invasión por FPTYL (Frente Popular Tierra y Libertad)

Monterrey: ubicación de los *innerburbs*

Definición de los *innerburbs*

Los *innerburbs* o primeros suburbios, como se llaman en los Estados Unidos, consisten en aquellos asentamientos y colonias que se formaron entre 1950 y 1970. Sin embargo, en el estudio de LAHN, la amplia suburbanización inició un poco después, así que los equipos de investigación toman el horizonte temporal de 1960 a 1980, y a veces hacen la distinción entre el desarrollo de 1960-1970 y el desarrollo de 1970-80, como lo hacemos nosotros en el caso de Monterrey. Se identifican cuatro áreas:

- El Centro histórico.
- El área más allá del centro, que llamamos el área urbana interior — INURBAS, por sus siglas en inglés—.
- El área de la expansión 1960-80 = *innerburbs*.
- La suburbanización desde 1980 y el crecimiento extraurbano o periurbano.

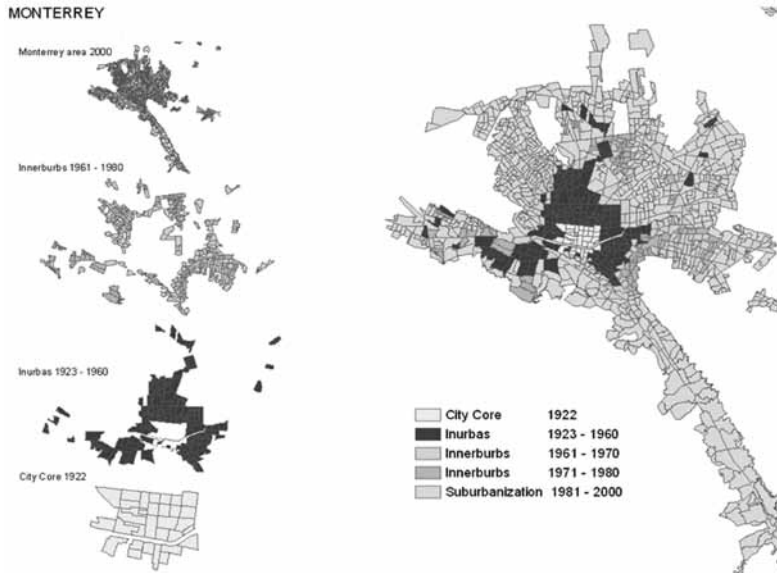


Figura 44. Crecimiento de los *innerburbs*, 1960-1980.

No son todos los primeros suburbios, que en su conjunto se definen como el *anillo intermedio*, de bajos ingresos, ya que también incluyen áreas de ingresos medianos y superiores, además de zonas industriales y comerciales. Por otro lado, en la mayoría de las ciudades mexicanas, una gran proporción de ellos consiste en colonias consolidadas. Una vez identificados, los suburbios pueden analizarse utilizando capas de SIG de distintas características socioeconómicas.

Cuadro 22. Superficie del área metropolitana e <i>innerburbs</i> de la ciudad de Monterrey				
Variable	Área Metropolitana	<i>innerburbs</i> 1961-70	<i>innerburbs</i> 1971-80	<i>innerburbs</i> total
No. de AGEBS	1,116	207	79	286
Superficie (ha)	43,254	8,769	3,848	12,617
Población	3,198,448	790,387	301,641	1,092,028
Viviendas particulares habitadas	722,278	171,944	67,221	239,165

3. La construcción y la consolidación de las viviendas



Figura 45. Expansión de la casa mostrando formación de espacios "muertos". Fotos inferiores: espacio muerto bajo las escaleras.

Las mejoras se emprenden por la autoayuda y el apoyo mutuo. Estas imágenes de 3-D muestran cómo una unidad inicial de una vivienda en VSL se erigió en 1976 muy rápido, con extensiones adicionales en los años 1978 y 2002. En este caso específico, una gran parte de la construcción se emprendió utilizando las remesas de una hija que vivía en Estados Unidos (que ahora es la dueña). El mismo ejemplo también muestra algunos de los problemas recurrentes del diseño de la construcción, ya que las extensiones se hacen de forma gradual y sin plan; específicamente: I) el espacio "muerto" (sin uso) que no tiene ventanas, entre los dos cuartos adicionales (2002); y II) el espacio subutilizado abajo de la escalera. Lo mismo aplica a la escalera hacia el piso superior (un departamento en renta) en la casa de color rosa. Esta pareja vieja renta los cuartos que, originalmente, eran ocupados por su hijo, que se fue a otro lugar al casarse.



Figura 46. Problemas de autoconstrucción e "invasión" del espacio (de la calle y de los vecinos).

Problemas típicos de la autoconstrucción y renovación (ver foto arriba), donde la escalera original ha sido removida; la reja del balcón es precaria, y el muro de los vecinos ha invadido al lote por varios centímetros.

Los dos asentamientos son separados por lo que alguna vez fue un arrollo y ahora es una calle principal (Av. Luis Echeverría). Desafortunadamente, no se instaló ningún drenaje para las aguas de tormenta, así que la calle se convierte en un río con torrente cuando llueve fuerte. Varias secciones adyacentes de Francisco Villa (especialmente) se inundan, y los hogares tienen que tomar medidas para proteger sus hogares: I) elevar el nivel del lote y de la banqueta II) instalar una "compuerta" (lámina que se desliza por la puerta azul); o III) construir un muro en frente, que requiere de escalones para entrar a la casa.



Figura 47. Inundaciones y maneras de evitar que entre a la casa: escalones y "compuerta".

4. Las consecuencias que no se anticiparon y las necesidades de la planificación

Invadir el espacio público (meso) de los frentes sobre la calle

Cuando estos asentamientos iniciaron en los años 70, pocos, si es que alguno entre los propietarios, tenía un automóvil o aspiraban a tener uno algún día. Así que, a menudo, las calles se diseñaron de una forma bastante estrecha. Hoy en día, ser dueño de un carro o de una camioneta es común, y el estacionarse en la calle es una cuestión de política pública de mayor importancia, especialmente en Valle Santa Lucía (izquierda). De forma parecida, cuando las familias renuevan su vivienda, a veces sustituyen el cuarto de estar en frente, o bien parte del patio al frente de la casa, para crear un espacio de estacionamiento privado y seguro. Entonces, la “reja embarazada”, una extensión informal de cochera, se ha vuelto lugar común. De forma parecida, las personas se posesionan de la banqueta y las calles para poner *puestos* y otras actividades informales.



Figura 48. "Comen" la calle e invaden el espacio público. Reja "embarazada" (cochera).

Construir un acceso al segundo piso

No es fácil reacomodar las escaleras hacia el segundo piso, una vez que se construyó sobre todo el piso bajo, especialmente en los lotes pequeños. Por eso, hay que encontrar soluciones innovadoras. Las escaleras también pueden “comer” la banqueta y el espacio “meso” como se ve abajo; o bien crean espacios que no se utilizan y que son inaccesibles (ver las fotos arriba en la 3a sección).



Figura 49. Escaleras al segundo piso en el espacio público.

Fuente: Archivo Peter M. Ward.

Los dos asentamientos tienen un problema importante de pandillas, con una pequeña cantidad de casas donde se fabrican drogas, y también hay algo de consumo de drogas. El grafiti de una pandilla está en la colonia Francisco Villa. El altar a la Santa Muerte esta en una vivienda de Valle Santa Lucía.



Figura 50. Graffiti y Altar a la Santa Muerte.

5. Necesidades específicas de la renovación de vivienda y la regeneración de la colonia en Monterrey

- Políticas para reducir las incursiones en el espacio público (meso) de las calles y las banquetas: Las políticas podrían incluir decisiones comunitarias para crear calles de un sentido, estacionamiento sobre sólo un lado, restricciones sobre la instalación de puestos, etc.
- Políticas para alentar las cocheras: Apoyos financieros para la conversión del patio y del cuarto de en frente para estacionar un automóvil.
- Políticas para mejorar la seguridad y la vigilancia de la colonia local: Para controlar a las pandillas, a los infractores menores de drogas y controlar ruido excesivo de los talleres caseros.
- Financiamiento para ayudar en la compra y traspaso de vivienda: Para aquellos que quieren vender y para aquellos que requieren compran a sus hermanos la porción de vivienda que han heredado.
- Ayuda técnica y financiamiento para el rediseño del acceso a los pisos altos (escaleras): y para ayudar a las parejas viejas a aprovechar la reducción del tamaño del hogar, rediseñando el espacio para rentar cuartos.
- Intervención para reducir el riesgo de inundación en las áreas afectadas de ambas comunidades.

Créditos: Universidad de Texas, en Austin. Responsable de cartel: Peter Ward.

8. Santo Domingo, República Dominicana

1. El proyecto de investigación

Objetivo general

Identificar y analizar la problemática que presentan los asentamientos de origen irregular ya consolidados, que se crearon hace más de 30 años. La investigación se enfoca, especialmente, en la transformación de la vivienda y sus habitantes durante más de tres décadas.

Objetivos particulares

- Caracterizar las principales transformaciones físicas, demográficas y sociales que los barrios marginales han experimentado a lo largo de su evolución.
- Analizar tanto la estructura física de las viviendas como la estructura social de los hogares, vinculando ambos para determinar el grado de desfase que existe entre los espacios y las necesidades.
- Definir las últimas tendencias de la urbanización en República Dominicana en una perspectiva comparativa con otras ciudades de América Latina, para poder identificar una serie de políticas públicas para asentamientos ya consolidados.

Cuadro 23. Características básicas de Cristo Rey	
Promedio de personas por lote	4.9
Personas por m ² en el lote	34.4
Porcentaje de lotes con 2 o más viviendas	29.4
Número de cuartos por vivienda	2.2
Porcentaje de familias extendidas	42.2
Edad promedio del dueño del lote	68
Promedio de años viviendo en la colonia	36.7
Tamaño del lote (promedio)	124m ²
Tamaño del lote (moda)	72m ²



Figura 51. Graffiti.

2. La ciudad y los *innerburbs*

En República Dominicana, a los asentamientos informales se les reconoce como barrios marginales, y en la mayoría de los casos se localizan en las riveras del río Ozama en la ciudad de Santo Domingo. Son parte del crecimiento físico de la ciudad y corresponden a los asentamientos que se originaron con la llegada de nuevos habitantes a partir de la década del sesenta. Estos asentamientos tienen su origen en los cambios políticos y sociales producidos después del término del gobierno de Rafael Trujillo (1930-1961), que alteraron las condiciones de vida para la mayor parte de la población.

A partir del primer gobierno después de la dictadura de Trujillo, particularmente después de la 2ª invasión norteamericana en 1965, se implementaron cambios al sistema productivo del país agro-exportador a un modelo sustitutivo de importaciones, propiciando que la capital Dominicana se convirtiera en polo de atracción de la población rural. Las principales corrientes migratorias —con mayor auge durante las décadas del sesenta y

setenta— propiciaron que más de un 20% de la población se desplazara de las provincias. Para 1981, la población de la ciudad era el 23% total del país. El censo del año 2002 señala en 2, 148,261 el área urbana del Distrito Nacional, aproximadamente el 40% del total urbano y el 25% de la población nacional.

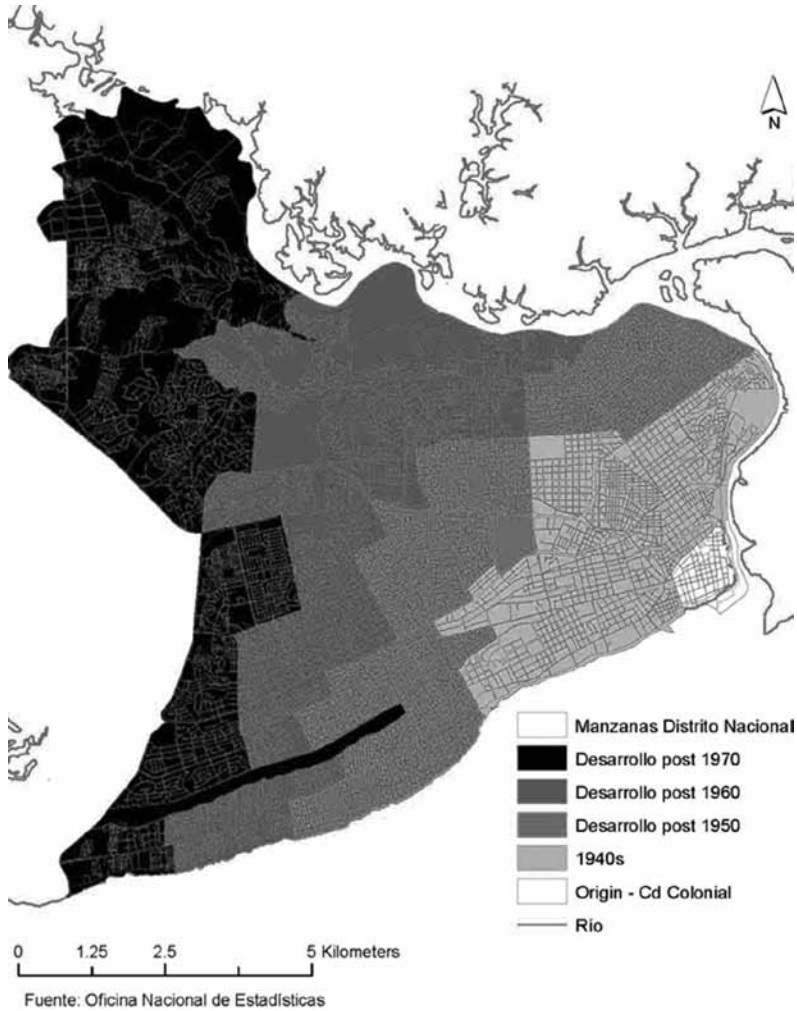


Figura 52. Los *innerburbs* y la evolución de Santo Domingo.

Fuente: Erika Grajeda.

El desplazamiento poblacional, la rápida urbanización y la falta de un plan concreto de desarrollo en el tema habitacional, empeoró el déficit habitacional, que en 1990 se estimaba en más de 400,000 viviendas en el área metropolitana de Santo Domingo. Las dinámicas del mercado habitacional, junto con los desalojos forzosos de los pobladores de los barrios céntricos de la ciudad, impulsaron el crecimiento de los asentamientos informales o barrios marginales en las orillas de la ciudad, particularmente en zonas no habitables, al pie de los ríos Isabela y Ozama (Pelling 2002). Hoy en día, se estima que en el Distrito Nacional existe una amenaza de desalojo para más de 200 mil habitantes de barrios adjuntos a los ríos Isabela y Ozama (ej. La Zurza, Capotillo, Gualey, Los Guandules, La Ciénega, etc.). Asimismo, se estima que el 75% de la vivienda es autoproducida, y que entre el 50-70% de la población carece de títulos sobre los terrenos que ocupa.

3. El barrio analizado

Cristo Rey, Distrito Nacional

Los orígenes de Cristo Rey, también conocido como Barrio Proletario, datan de los grandes desalojos de barrios adjuntos (i.e. La Zurza) y a la ubicación y cercanía con industrias nacionales importantes, como la cementera. En este barrio, a partir de los años 60 se empezaron a construir viviendas para los obreros de estas industrias. Su origen es informal, dadas las condiciones en que los habitantes tomaron posesión de los lotes, ya que, generalmente, fueron invasiones o ventas ilegales.

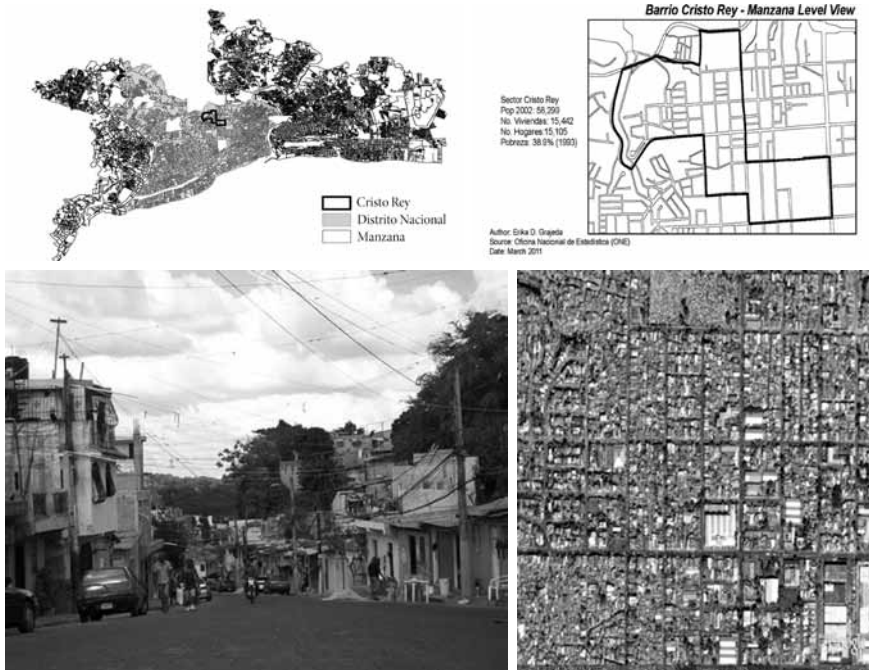


Figura 53. El barrio Cristo Rey en perspectiva.

Fuente: Arriba, Erika Grajeda; abajo izquierda, www.cristoreyenlinea.blogspot.com y abajo derecha, Google Maps.

Actualmente, Cristo Rey tiene una población de más de 58 mil habitantes, con aproximadamente 15,442 viviendas. Más del 38% de la población del barrio se considera pobre, según índices nacionales de ingresos.

4. La dinámica familiar y la vivienda

Un barrio, 102 cuestionarios

1. Datos generales de los dueños originales:

- 73% vivían en otra colonia de la misma cd.
- 5.22 personas que llegaron al lote.
- 74% vivían juntos cuando adquirieron propiedad.

2. Composición familiar actual:

- 1.3 casas independientes en el lote.
- 29.4% de lotes con 2 o más viviendas.
- 4.9 personas por lote.
- 53.9 nuclear.
- 42.2 familia extendida/compuesta.
- 40% es viudo/a.
- 22.9 pensionado/jubilado.



Figura 54. Cristo Rey y sus habitantes.

Fuente: www.cristoreyenlinea.blogspot.com

Familia y vivienda en Santo Domingo

Dadas las características de las viviendas en barrios populares del Distrito Nacional, las cifras de nuestra encuesta señalan datos interesantes. Un porcentaje importante de las viviendas en Cristo Rey son de un solo piso, con techo de zinc. Cifras oficiales señalan tendencias interesantes: en cuanto a la tenencia de vivienda, 41% de la población alquila, mientras un 40% son dueños de su vivienda; en cuanto a Cristo Rey, 32% de las viviendas muestran señales de hacinamiento (medio y extremo).



Figura 55. Callejones barriales.

Fuente: www.cristoreyenlinea.blogspot.com

5. El diseño de políticas y programas: caso Santo Domingo

Retos generales

- *El Estado como promotor habitacional:* Se debe establecer una política nacional de vivienda como instrumento orientador y promotor del tema habitacional de medio a largo plazo, como también crear una normativa jurídico-legal que se adapte a la práctica social y a las nuevas necesidades habitacionales en el país. Eso implicaría el desarrollo institucional progresivo —creando una serie de organismos de planificación y administración— para facilitar acceso a los diferentes servicios habitacionales que necesita la población dominicana.
- *Tenencia no segura y seguridad jurídica:* Se estima que, aproximadamente, 75% de los hogares dominicanos no cuentan con título de propiedad (En Cristo Rey, 89.2%).

- *Inseguridad, violencia, y tigueraje*: Cristo Rey es una de los barrios que reporta más violencia doméstica / conyugal, como también violencia juvenil y drogadicción.
- *Renovación y rehabilitación de viviendas*: Los techos de zinc siguen siendo muy comunes en el país, y dificultan la construcción vertical.



Figura 56. Marchas en contra de la violencia en Cristo Rey.
Fuente: www.cristoreyenlinea.blogspot.com

Créditos:

Universidad de Texas, en Austin. Investigadora: Erika Grajeda.

9. Recife, Brasil

1. El proyecto de investigación

Objetivo general

El objetivo general de esta investigación es identificar y analizar la problemática presente en los asentamientos de origen irregular consolidados que fueron creados hace más de 20 años. La investigación se enfoca, en especial, en la transformación de la vivienda y sus ocupantes durante las últimas tres o cuatro décadas.

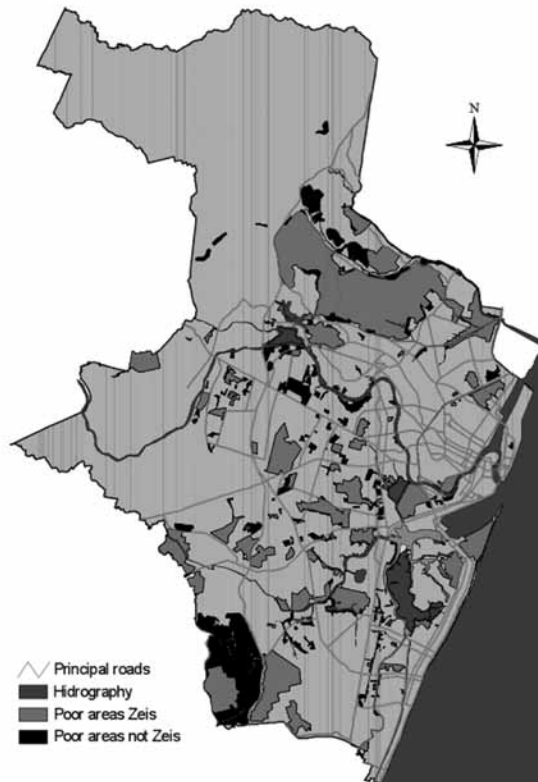


Figura 57. Cartografía de la ciudad de Recife.

Objetivos particulares

Caracterizar las principales transformaciones físicas y sociales que los asentamientos tienen en su evolución, para poder definir los desafíos contemporáneos de la intervención gubernamental, de organizaciones no gubernamentales o religiosas.

Analizar tanto la estructura física de las habitaciones como la estructura social de los domicilios, vinculando ambos para determinar el grado de desfase que existe entre los espacios y viviendas y la estructura contemporánea de los domicilios.

Definir las tendencias recientes de urbanización en Recife y comparar, en contexto, con otras ciudades de América Latina, para contextualizar las descubiertas de los tres asentamientos y estudios de caso.

2. La ciudad y sus anillos de crecimiento

Principales anillos de estudio

Decada de 1950: La “enucleación” de la década de 1950: una vez que parece haber una nueva fuerza del modelo de crecimiento por tentáculos, en ese momento, *Boa Viagem* (al Sur), que desde la apertura de la vía principal en la década de 1920 sólo era ocupada para segundas residencias, comienza a transformarse para ser una área de primera residencia, demandando infraestructura, que fue siendo instalada. Al Oeste, el Campus Universitario empezaba a dinamizar el área.

En este período también, se intensifica una ocupación irregular, que había iniciado al final de la década anterior: Brasília Teimosa, una de las áreas de estudio de caso en esta investigación. Además de eso, se destaca la inauguración del aeropuerto internacional, en un área alejada de la ciudad, la cual, en las décadas siguientes, va siendo incorporada a la malla urbana.

- Década de 1960 e 1970: En la década de 1970, más áreas de mangles fueron cubiertas con tierra, para extender la superficie y posibilitar la continua expansión de la ciudad. Los conjuntos habitacionales proliferan por la ciudad, la localización elegida por la COHAB-PE, que era el órgano coordi-

nador y ejecutor de la política habitacional del estado, estuvo relacionada con las propuestas de expansión urbana elaboradas por la FIDEM, que pretendían disciplinar el crecimiento urbano. Pero también se percibe que la elección se hizo en función del costo por metro cuadrado del terreno. Es un hecho que esas áreas previstas para la expansión detentaban valores bajos, pero se puede destacar que, aún entonces, se buscaban precios más bajos. De manera que en esa fase, muchos conjuntos son implantados casi en los límites, con otros municipios.

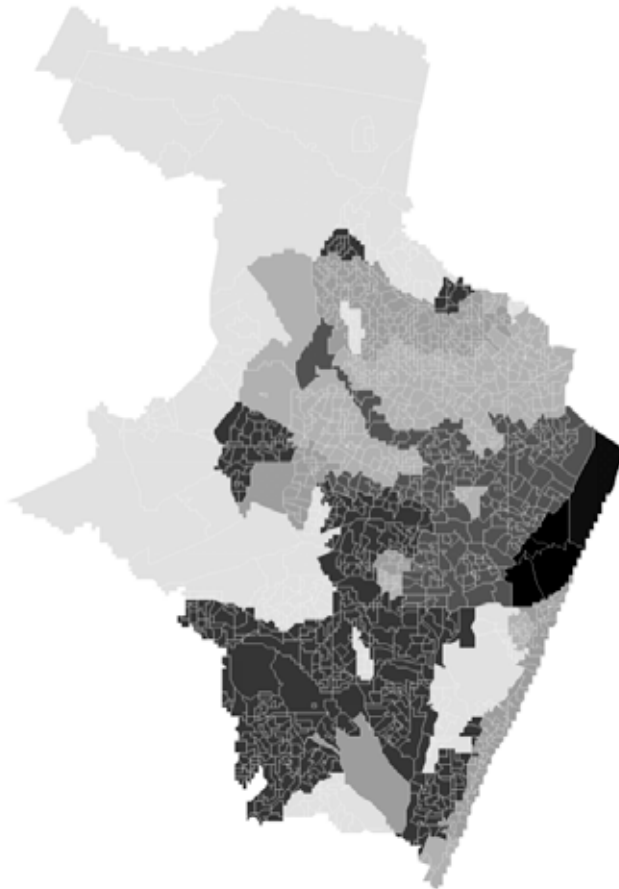


Figura 58. Etapas de crecimiento de la ciudad de Recife, 1950-2000.

- Década de 1980, 1990 y 2000: Es en la década de 1980, que el ayuntamiento de Recife asume la ciudad como totalmente urbana y de expansión urbana; ya no considera más la existencia del área rural. La expansión de Boa Viagem se encuentra con el barrio de Imbiribeira. Está construido próximo al IPSEB, uno de los mayores conjuntos habitacionales del país. El Ignês Andrezza, y las demás áreas límites con otros municipios van siendo ocupadas. Mientras tanto, la llegada de algunos equipamientos, entre los que destacan la instalación del Centro Comercial Recife en 1980, viene a cambiar la conformación del barrio donde se localiza —Boa Viagem— y de los barrios vecinos, pues atrae las actividades ligadas al comercio, actividades de servicios.
- En las décadas de 1990 y 2000, se verifica un proceso de consolidación y acomodación en esa nueva configuración de la malla urbana. Verificando sólo una tendencia de ocupación de las últimas áreas que restaban en el territorio.

3. Las colonias populares analizadas

Las colonias poseen abastecimiento de electricidad y, parcialmente, servicios de alcantarillado y de agua potable. Todas las áreas de estudio, excepto Vila Aliança, son ZEIS (Zona Especial de Interés Social), las cuales empezaron el proceso de regularización, pero sólo Cel. Fabriciano ya terminó. La disponibilidad de servicios administrativos y educativos no son muy diversificados; la mayoría de las colonias están insertadas como enclaves dentro de la “ciudad legal”, de manera que hacen uso de esos recursos fuera de la colonia. La excepción es Brasília Teimosa que tiene más disponibilidad de estos servicios en su área interna. Todas tienen buen acceso al transporte público, en especial Cel. Fabriciano que, además del autobús, también tiene acceso a una estación del metro.

Cuadro 24. Asentamientos estudiados en Recife	
Área de estudio	Tiempo de ocupación (media)
Brasília Teimosa	63 años
Cel. Fabriciano	50 años
Entre Apulso	40 años
Vila Aliança	38 años

Cuadro 25. Tamaño del lote de los asentamientos estudiados				
Características del lote	Brasília teimosa	Vila Aliança	Entra Apulso	Coronel Fabriciano
Tamaño promedio actual del lote (m ²)	74,47	124,88	61,68	65,4
Tamaño actual del lote (m ²) moda	10*	105*	54	70
Tamaño de frente lote (promedio)	6,1	7,66	5,72	6,64
% de lotes regularizados	17,4	33,3	33,3	100
% de lotes adquiridos con escrituras	26,1	55,6	16,7	40

Cuadro 26. Asentamientos estudiados según título de propiedad				
% Títulos a nombre de uno o ambos cónyuges	Brasília Teimosa	Vila Aliança	Entra Apulso	Coronel Fabriciano
Uno	90	66,6	50	64,7
Ambos	10	33,3	25	29,4
% de población con testamento	0	0	0	0
% de población sin un testamento (arreglos informales)	100	100	100	100

Los asentamientos cuentan con drenaje, pero es insuficiente. En época de lluvia, los habitantes de estas áreas sufren como toda la ciudad ya que, por su topografía, se acumula el agua. En algunas áreas, como apuntaron los entrevistados, las instalaciones de alcantarillado no tienen la capacidad para captar la cantidad de agua de lluvia, porque los habitantes, muchas veces, echan basura en el sistema.

La mayoría de las áreas estudiadas no tiene espacios públicos, ni anteriores a las intervenciones públicas ni tampoco propuestos. En el caso de Cel. Fabriciano, se percibe la ausencia total de este tipo de espacios. Por otro lado, Brasilia Teimosa, por estar a la orilla del mar, posee una gran acera para ejercicios y caminatas, como también una ciclovía y algunos pocos espacios recreativos, que ya están degradados.

En las calles, las personas conviven, juegan e intercambian experiencias. Sin, embargo, las aceras son de pésima calidad, con muchos hoyos, desniveles, y algunas edificaciones invaden el espacio público. Hay calles demasiado estrechas, con poca o ninguna arborización, que es tan esencial para el confort térmico en un clima tropical húmedo.

Cuadro 27. Número de familias en los asentamientos estudiados				
Demografía del lote	Brasília Teimosa	Vila Aliança	Entra Apulso	Coronel Fabriciano
Promedio de familias en un lote	2,48	1,1	1,5	1,33
% de lotes con 2 o más viviendas (lote compartido)	69,6	11,1	41,6	18,2

En Brasilia Teimosa hay un módulo de policía en la entrada de la colonia. Según los entrevistados, ofrece buen servicio, mientras que las otras áreas no cuentan con este tipo de equipamiento. El crimen organizado y venta de drogas no fueron considerados como un problema en las colonias, pues no todas las tienen, y las que los tienen están muy localizados. Como algunos moradores dijeron: “solo tiene problema con eso quien busca comprar, pues la venta no es abierta. Pero todos saben donde se ubica”.

4. Resultados

Vila Aliança

- 55,5% vive en el mismo lote hace más de veinte años.
- 44,4 % compró el lote sin construcción.
- 33,3% respondió que el lote fue invadido, lo que puede demostrar un nuevo proceso de irregularidad dentro de un área que, inicialmente, surgió de forma regular y con intervención directa del gobierno.
- 88,9% afirmó que su casa no necesita de mejoras.
- 61,1% creen que es importante tener un documento legal de posesión de la tierra, ya que eso hace que las casas sean más duraderas. Esto muestra la necesidad que las personas de esa área tiene para contar con respaldo legal, que tiene que ver con el hecho de que Vila Aliança es un área de origen legal.
- 63,2% de los propietarios ya realizaron alguna reforma para expandir el espacio físico de la casa.

Coronel Fabriciano

- 50% vive en el mismo lote hace más de veinte años.
- 33,3% compró el lote sin construcción.
- 33,3% con algún inmueble parcialmente consolidado.
- 4,8% manifestó que el lote había sido obtenido por invasión.
- 58,3% tiene como prioridad construir un nuevo piso; de estos, 90% tiene esa posibilidad.
- 80% confirmó la necesidad de mejoras en sus hogares, pero solo 65% lo va a hacer efectivamente.
- 61,1% cree que es importante tener un documento legal de posesión de la tierra y que eso hace que las casas sean más duraderas.
- 50% tiene como peor característica del inmueble el poco espacio.
- 40% tiene como mejor característica del área la buena ubicación.
- 72,7% de los hogares tienen problemas con entrada de agua por el techo.
- 86,4% de las casas están hechas con materiales permanentes.

Brasília Teimosa

- 38,7% cree que es importante tener un documento legal de posesión de la tierra y que eso hace que las casas sean más duraderas.
- 53,1% de las casas no tienen posibilidades de ampliación, ni vertical, ni horizontalmente. Ese hecho se refleja en los altos precios de los alquileres, como también en la configuración espacial del área.
- 50% tiene, como la peor característica de su inmueble, el poco espacio del hogar.
- 64,7 % tiene la localización como lo mejor de la colonia, la proximidad con el centro de la ciudad y la zona sur, que facilita las actividades de los moradores del área. Esto hace que ellos sufran más las presiones inmobiliarias del mercado formal.
- 75% del revestimiento del piso era con cerámica.
- 100% de las casas hechas con materiales permanentes (alta consolidación).



Figura 59. Características de las viviendas en los casos en estudio de Recife.

Créditos:

Universidad Federal de Pernambuco. Equipo de Investigación: Flavio De Souza, Carolina Goncalves, Circe María Gama, Vinicius Albuquerque (estudiante de arquitectura y urbanismo).

Autores

EDITH ROSARIO JIMÉNEZ HUERTA

Desde 1991 es profesora-investigadora Titular C del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara. Desde entonces imparte clases y dirige tesis en licenciatura, maestría y doctorado. Estudió la Licenciatura en Arquitectura en la Universidad Nacional Autónoma de México (1979), la Maestría en Economía en la University College London (1983) y el Doctorado en Filosofía en la Universidad de Essex, Inglaterra (1988). Fue beneficiaria de becas para sus estudios de posgrado y del programa para la Repatriación de Mexicanos por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Trabajó como asistente de investigación en el Departamento de Geografía de la Universidad de Cambridge (1989-1991). Sus líneas de investigación son: suelo, vivienda, derechos de propiedad y planificación y gestión territorial. Ha sido responsable de cuatro proyectos de investigación financiados por el CONACYT (1998-2011). Por su labor académica ha obtenido en forma consecutiva dos distinciones nacionales, una como profesora nacional (PROMEP), durante 3 periodos (2003-2011), y la otra, durante seis periodos (1992-2011), como investigadora nacional (SNI-1). Trabajó como asesora del Gobierno de Aguascalientes en aspectos urbanos. Es cofundadora de la Red Latinoamericana de Vivienda, miembro fundador de la Academia Jalisciense de Ciencias y de la Sociedad Mexicana de Estudios de la Ciudad, del Territorio y de la Sustentabilidad. Fue miembro del comité ejecutivo del Electronic Cultural Atlas Initiative. Es responsable de un equipo de investigación evaluado por la Secretaría de Educación Pública como consolidado. Entre sus principales publicaciones están más de 30 artículos académicos y dos libros: *El principio de la irregularidad. Mercado del suelo para vivienda en Aguascalientes 1975-1998* y *Análisis de suelo urbano* (coordinadora). Diseñó con otros colegas la página web: <http://148.202.105.12/atlasdesuelodeguadalajara/> y colabora en <http://www.lahn.utexas.org>

PETER M. WARD

Es profesor en el Departamento de Sociología y del Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. Estudió la Licenciatura en Geografía en la Universidad de Hull, Inglaterra (1969- 1972), donde se graduó con honores, y estudió el Doctorado en Geografía en la Universidad de Liverpool en 1976. Desde entonces, ha tra-

bajado en la enseñanza superior y como investigador en la University College de Londres, Universidad de Cambridge y en la Universidad de Texas en Austin, donde labora actualmente. En esta última, fue director del Mexican Center of the Institute of Latin American Studies. En 2000 le fue otorgada la C.B. Smith, Sr. Centennial Chair in US-Mexico Relations. Es autor o coautor de 15 libros y cerca de 100 artículos académicos sobre la vivienda de bajos ingresos, mercados de tierras, política social, democratización y gobernabilidad, política mexicana y megaciudades (sobre todo en la Ciudad de México). Entre sus publicaciones, más importantes se encuentran: *Self-help Housing: A Critique* (1982, Editor); *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Latin American Cities* (1985 con Alan Gilbert), reimpresso en 2009; y en 2012, *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Case Studies and Strategies for Equitable and Integrated Development* (con Peter Spink y Robert Wilson). Es fundador de la Red Latinoamericana de Vivienda: <http://www.lahn.utexas.org>.

BRYAN ROBERTS

Es profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Sociología en la Universidad de Texas en Austin. Estudió el Doctorado en Sociología en la Universidad de Chicago. De 1964 a 1986, fue catedrático e investigador de la Universidad de Manchester, Reino Unido. Durante este periodo, realizó investigaciones sobre desarrollo urbano y regional en Guatemala, Perú y México. Desde 1986 fue distinguido con la C.B. Smith, Sr. Chair in US-Mexico Relations. Sus investigaciones del Prof. Roberts abarcan múltiples temas, entre ellos resaltan trabajos sobre pobreza urbana y mercado laboral en América Latina y en la frontera entre México y Estados Unidos. Más recientemente, su agenda de investigación se ha concentrado en temas sobre ciudadanía y política social, migración de retorno entre Estados Unidos y México y desarrollo urbano en Guatemala (1966-2010). Entre sus publicaciones más importantes destacan: *Organizing Strangers* (1973); *Cities of Peasants* (1978); *Miners, Peasants and Entrepreneurs* (1984) y *The Making of Citizens* (1995); también ha editado varios libros, entre los que se incluyen *Ciudadanía y Política Social* (1998); junto con Charles H. Wood, *Rethinking Development in Latin America* (2005) y junto con Robert Wilson, *Urban Segregation and Governance in the Americas*.

HERIBERTO CRUZ SOLÍS

Estudió la Licenciatura en Geografía (1992) y la de Ingeniería Agronómica con especialidad en edafología (1993) en la Universidad de Guadalajara. Estudió el Doctorado en Cartografía, Sistemas de Información Geográfica y Teledetección en la Universidad de Alcalá, España (1998). Trabajó como profesor huésped en la Universidad de Alcalá (1993) y a partir de 1998 se integró como profesor-investigador titular B del Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara. Ha impartido clases y dirigido tesis a nivel licenciatura, en la Universidad de Alcalá y en la Universidad de Guadalajara; de maestría, en la Universidad de Colima y en la Universidad de Guadalajara y de doctorado en la Universidad de Guadalajara. Sus principales líneas de investigación son la geografía urbana y las geotecnologías. Es miembro del cuerpo académico consolidado Estudios Urbanos y Territoriales. Tiene varios artículos publicados en revistas nacionales e internacionales y memorias de congresos, así como artículos de libros. Es miembro fundador de la Academia Jalisciense de Ciencias y de la Sociedad Mexicana de Estudios de la Ciudad, del Territorio y de la Sustentabilidad; miembro de la Sociedad de Especialistas Latinoamericanos en Percepción Remota (SELPER), miembro del Electronic Cultural Atlas Initiative (ECAI) y, como reconocimiento a sus actividades de investigación, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde el 2000.

ADRIANA FAUSTO BRITO

Es profesora-investigadora Titular C del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara. Estudió la Licenciatura en Arquitectura en la Universidad de Guadalajara (México); la Maestría en Planificación Urbana y Regional aplicada a Países en Vías de Desarrollo en el Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia y el Doctorado en Geografía, Planificación y Urbanismo en la Universidad de París III. Sus áreas de investigación son: políticas de suelo y vivienda; legislación urbana y derechos de propiedad; planeación y crecimiento urbano, asentamientos irregulares y transparencia en el desarrollo urbano. Ha participado en investigaciones financiadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México y colaborado como consultor local y nacional en proyectos impulsados por UN-HABITAT y el Banco Mundial. Ha impartido cursos y dirigido tesis, principalmente a nivel de licenciatura y maestría, en la Licenciatura en Arquitectura y en la Licenciatura en Urbanística y Medio Ambiente; en posgrado, en la Maestría en Urbanismo y Desarrollo. Es miembro

del Sistema Nacional de Investigadores, SNI nivel 1, y tiene el reconocimiento como perfil PROMEP. Tiene varios artículos publicados en revistas nacionales e internacionales. Es autora del reporte nacional *Mexico. Law, Land Tenure and Gender Review: Latin America*, publicado en el 2005, en Nairobi por UN-HABITAT.

ANGÉLICA CAMARGO

Es auxiliar docente de la materia Procesos Sociales y Urbanos: la Ciudad en la Teoría, cátedra Dra. Hilda Herzer, de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Estudió la Licenciatura en Sociología, la Maestría en Políticas Sociales y el Doctorado en Ciencias Sociales, todo, en la Universidad de Buenos Aires. Es becaria de doctorado, por parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se especializa en políticas habitacionales y urbanas en la ciudad de Buenos Aires.

CLAUDIA UBALDO VELÁZQUEZ

Labora como abogada litigante. Estudió la Licenciatura en Derecho, con Especialidad en Derecho Administrativo en el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco (2000) y un posgrado en la misma materia en la Universidad de Salamanca, España (2005). En la actualidad es estudiante de maestría en Urbanismo y Desarrollo en la Universidad de Guadalajara. Además, ha cursado diplomados, seminarios y otras especialidades, sobre diversos aspectos de la legislación administrativa y urbana. Fue asesora en el ámbito jurídico de la Dirección General de Obras Públicas del Municipio de Zapopan, Jalisco, (1996-1998); Jefe de Departamento Legal de Desarrollo Urbano del Municipio de Zapopan, Jalisco, (2001-2003) y Secretaria Técnica del Consejo Técnico de Desarrollo Urbano del Municipio de Zapopan, Jalisco, (2001-2003). Ha participado como coautora en dos artículos: “Self-help housing policies for second generation inheritance and succession” en *Habitat International, Volume 35, Issue 3, July 2011*, y “El regreso a la irregularidad de las colonias populares. Títulos de propiedad y sucesión”, en Clara Eugenia Salazar (Coord.), *Irregular: suelo y mercado en América Latina*.

ERIKA DENISSE GRAJEDA

Es estudiante el Doctorado en Sociología en la Universidad de Texas en Austin. En la misma universidad, estudió dos maestrías, una en Asuntos Públicos (2008-

2010) y otra en Estudios de América Latina (2006-2008). Ha trabajado como asistente de investigación en la Universidad de Texas en Austin y obtuvo tres becas: la Mellon en Sociología de América Latina, la Foreign Language and Area Studies que otorga el National Resource Center for South Asia, y la E.D. Farmer, que otorga el Instituto de Estudios Latinoamericanos Teresa Lozano Long.

JUAN PABLO CORONA MEDINA

Profesor docente asociado en el Departamento de Geografía y Ordenación Territorial. Estudió la Licenciatura en Geografía en la Universidad de Guadalajara (1989) y la Maestría en Ciencias, área geomática, en la Universidad de Colima (2005). Su línea de investigación es: estudios multitemporales de coberturas de la tierra a través de geotecnologías. Los proyectos de investigación más recientes en los que ha participado son: La incorporación de suelo urbano de El Salto y Tlajomulco, municipios periféricos de la Zona Metropolitana de Guadalajara, producción, actualización, monitoreo y socialización de bases de datos, 1970-2011 y La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas: en busca de una nueva generación de políticas públicas. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Laboratorio remoto de información geográfica una aplicación de IDE del Departamento de Geografía de la Universidad de Guadalajara”, en *La innovación geotecnológica como soporte para la toma de decisiones en el desarrollo territorial*, Universidad Autónoma del Estado de México y “Evolución espacial de la transición rural-urbana, 1971-2007, del municipio de El Salto, Jalisco”, en *Sincronía*. V. 56.

MARGARITA ANAYA CORONA

Es profesora-investigadora Titular B en la Universidad de Guadalajara desde 1986, en el Departamento de Geografía y Ordenación Territorial. Estudió la Licenciatura en Agronomía con orientación en Bosques, en la Universidad de Guadalajara (1988) y la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Integrado, en el Instituto Politécnico Nacional (2001). Actualmente, realiza su tesis del Doctorado en Geografía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Su línea de investigación son los estudios urbanos ambientales. Imparte las materias de Ambiente y Desarrollo y Evaluación de Impacto Ambiental en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG. Asimismo, ha dirigido tesis de licenciatura y asesorado tesis de nivel maestría. Desde el 2003, tiene el Reconocimiento a Perfil Deseable otorgado por el Programa de Mejoramiento

del Profesorado de la Secretaría de Educación Pública. Se le otorgó la Presea Enrique Díaz de León por acciones sobresalientes en investigación ambiental, de parte del Sindicato de Trabajadores Académicos. Fue miembro del Consejo Consultivo de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Municipio de Guadalajara entre 2003 y 2005. Es miembro del Consejo Ciudadano Técnico Científico del Bosque Los Colomos para el seguimiento del Programa de Manejo como Área Natural Protegida. Sus últimas publicaciones en libros son: “Caracterización ambiental de los espacios verdes en el municipio de Guadalajara, Jalisco, México” en *El ordenamiento territorial: experiencias internacionales* y “Cálculo de la complejidad urbana de los espacios verdes en el municipio de Guadalajara” en *Planificación en el espacio local: la experiencia del Bosque Los Colomos, Guadalajara, Jalisco*.

TOMÁS GUEVARA

Estudió la Licenciatura en Sociología, la Maestría en Políticas Sociales y actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Sociales, todo, en la Universidad de Buenos Aires. Es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es auxiliar docente de la materia Procesos Sociales y Urbanos: la Ciudad en la Teoría de la carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires. Se especializa en políticas habitacionales y urbana en la ciudad de Buenos Aires.

ROSA MARÍA ORTIZ AGUIRRE

Estudió la Licenciatura en Arquitectura en la Universidad de Guadalajara (1994). Realizó la Maestría en Urbanismo y Desarrollo becada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara (2002). Participó como becaria con la tesis de Maestría: Deterioro ambiental y asentamientos de alto riesgo en la colonia Las Juntas (2003), dentro del proyecto Atlas de la producción del suelo urbano en la zona metropolitana de Guadalajara 1970-2000 a cargo de la Dra. Edith Jiménez Huerta y financiado por CONACYT. Trabajó como asistente de investigación coordinando el trabajo de campo entre 2008-2009 para el proyecto: Renovación de los asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas: en busca de una nueva generación de políticas públicas. Actualmente estudia el Doctorado en Urbanismo en la Universidad Nacional Autónoma de

México (UNAM) con la tesis Vulnerabilidad y empoderamiento de la mujer en el proceso de consolidación de la vivienda popular: Guadalajara 1970-2009. Tesis vinculada al proyecto de investigación: Renovación de los asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas: en busca de una nueva generación de políticas públicas. Es estudiante de investigación externa en el Departamento de Geografía de la University College London, Inglaterra.

RUBÉN ALFONSO RODRÍGUEZ VERA

Es docente en el Departamento de Geografía y Ordenación Territorial de la Universidad de Guadalajara, imparte las materias de Planeación y Gestión Pública, Desarrollo Local y Globalización, Política Social e Introducción al Ordenamiento Territorial. Asimismo, ha impartido los cursos de Legislación y Política Ambiental y Políticas de Desarrollo. Estudió la Licenciatura en Geografía en la Universidad de Guadalajara (1996). Realizó estudios de Abogado y estudió la Maestría en Desarrollo Local y Territorio (2004) en la misma universidad. Fungió como coordinador de carrera de la Licenciatura en Geografía. Obtuvo el Reconocimiento PROMEP desde 2005. Sus áreas de interés son: el desarrollo local, la legislación territorial y ambiental y la reparación de daño. Ha publicado varios artículos con temas relacionados con de desarrollo local y ordenamiento territorial en Jalisco.

MARÍA SOLEDAD ARQUEROS MEJICA

Estudió la Licenciatura en Sociología (2005) y actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Sociales, ambos, en la Universidad de Buenos Aires. Tiene una beca doctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, donde es miembro del Área de Estudios Urbanos. Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales, así como capítulos de libros.

MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO

Es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto Gino Germani. Es profesora adjunta regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Entre 1997 y 2007 se desempeñó como investigadora docente de la Carrera de Políticas Sociales en el Instituto del Conurbano en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Actualmente está a cargo de la organización del área de investi-

gación de la Universidad Nacional de Avellaneda. En 2009, obtuvo una beca posdoctoral externa del CONICET para desarrollar actividades de investigación en la Universidad de Texas en Austin. Entre 2004 y 2008 coordinó el Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Cuenta con numerosas publicaciones sobre políticas públicas y sobre cuestiones urbanas (hábitat popular, políticas de tierra y vivienda, pobreza urbana, procesos de renovación urbana, etc.). Recientemente ha publicado, entre otros: *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Rompecabezas para armar* en coautoría con María Carla Rodríguez (2011). Ha tenido extensa participación en proyectos de investigación y programas de asistencia técnica.

Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas.

Memorias del Seminario Internacional
se terminó de imprimir en noviembre de 2012

En la formación de este libro se utilizaron las familias tipográficas Minion Pro, diseñada por Robert Slimbach, y Ronnia, diseñada por Veronika Burian y José Scaglione.