



2023
Vol. 10, núm. 1

Revista Ciudades, Estados y Política

issn web: 2389-8437 | doi: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep



Instituto de Estudios Urbanos (ieu)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Revista Ciudades, Estados y Política

issn web: 2389-8437 | doi: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 10, número 1, enero - abril 2023
Volume 10, number 1, January - April 2023
Volume 10, número 1, janeiro - abril 2023

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

2023



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Revista Ciudades, Estados y Política

Título abreviado: Rev. Ciudades Estados Política

ISSN web: 2389-8437

DOI: 10.15446/cep

Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10855 - 10858

Dirección: Calle 44 n.º 45-67. Unidad Camilo Torres
Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Bogotá, Colombia

Director Instituto de Estudios Urbanos

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Coordinadora Centro Editorial Instituto de Estudios Urbanos

Ana Patricia Montoya Pino

Comité Editorial

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magíster en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia), profesor, investigador y director del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: frzambanop@unal.edu.co

Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) y coordinadora del Centro Editorial del mismo Instituto. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: apmontoyap@unal.edu.co

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos del Colegio de México A. C., profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: ycontreraso@unal.edu.co

Diego Isaías Peña Porras

Doctor en Derecho de la Universidad de los Andes, profesor e investigador del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia.

Correo electrónico: dipenap@unal.edu.co

Oscar Almario García

Doctor en Antropología Social y cultural de la Universidad de Sevilla. Profesor de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

Correo electrónico: oalmario@unal.edu.co

 **Revista**
Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | DOI: 10.15446/cep

www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Comité Científico

Christof Parnreiter

Doctor en Phil. Habil. de la Universidad de Viena, profesor de la Universidad de Hamburgo, Instituto de Geografía. Hamburgo, Alemania.

Correo electrónico: fgfa019@uni-hamburg.de

Cristian Erik Vergel Tovar

Doctor en Planificación Urbana y Regional de la University of North Carolina at Chapel Hill, profesor de la Universidad del Rosario, Programa en Gestión y Desarrollos Urbanos. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: erik.vergel@urosario.edu.co

Diego Silva Ardila

Doctor en Planeación y Políticas Públicas Urbanas de la University of Illinois at Chicago, profesor de la Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: diego.silvaa@urosario.edu.co

Esthela Irene Sotelo Núñez

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México, profesora e investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Ciudad de México, México.

Correo electrónico: esthela.sotelo@gmail.com

Francisco Colom González

Doctor en Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid, España.

Correo electrónico: f.colom@csic.es

Isidro Sepúlveda Muñoz

Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y profesor de la misma universidad. Madrid, España.

Correo electrónico: isepulveda@geo.uned.es

Jesús Rodríguez Zepeda

Doctor en Filosofía Moral y Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Ciudad de México, México.

Correo electrónico: jrzepeda@gmail.com

Leticia Moreira Sígolo

Doctora en Arquitectura y Urbanismo de la Universidade de São Paulo, profesora e investigadora de la Universidade São Judas Tadeu, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. São Paulo, Brasil.

Correo electrónico: lesigolo@yahoo.com.br



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

 **Revista**
Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Manuel Lucena Giraldo

Doctor en Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid, España.
Correo electrónico: manuel.lucena@mecd.es

Tomás Antonio Moreira

Doctor en Estudios Urbanos de la Université du Québec à Montréal, profesor e investigador de la Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, Brasil.
Correo electrónico: tomas_moreira@sc.usp.br

Daniel González Romero

Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad de la Universidad de Valladolid, profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.
Correo electrónico: daniel.gromero@academicos.udg.mx

Equipo editorial

Editora jefe

Ana Patricia Montoya Pino

Editor

Harold Santiago Madrigal Astudillo

Apoyo editorial

Jennifer Katischa Moreno Rojas

Equipo técnico

Corrección de estilo

Solvey Yorely Castro Otalora

Traducción al inglés

Yuly Rocio Orjuela Rozo

Traducción al portugués

Yury Andrea León Guerrero

Diagramación

Andrés Felipe Alba Siauchó

Imagen de la portada

Florida Blanca, Santander (2023). Fotografía de Harold Santiago Madrigal Astudillo.

Acceso abierto. La revista proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos. De esta manera promueve la democratización y apropiación social del conocimiento financiado con recursos públicos y define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos para su edición web y papel.

Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en esta revista es responsabilidad de los autores y no compromete a la Universidad Nacional de Colombia.

Catalogación en la fuente

Revista Ciudades, Estados y Política / Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Vol. 10, núm. 1, (Ene.-Abr., 2023).

Primera edición: Vol. 1, núm. 1, (Sep.-Dic., 2014).
Esta edición: Vol. 10, núm. 1, (Ene.-Abr., 2023).

Título abreviado: Rev. Ciudades Estados Política (en línea)

Periodicidad: cuatrimestral

Formato: 16.5 x 24 cm

ISSN web: 2389-8437

DOI: 10.15446/cep

Acceso en línea: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

1. Estudios urbanos – Publicaciones seriadas. 2. Estado – Publicaciones seriadas. 3. Política gubernamental – Publicaciones seriadas. I. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU).



Contenido

| | |
|---|---------|
| Presentación | 9 |
| Editorial | 11 |
| <i>Ana Patricia Montoya Pino</i> | |
| Investigación | 13 |
| Arreglos multiescalares en la producción de la ciudad financiarizada. Estudio del megaproyecto Centralidad Sur del Valle de Aburrá <i>Santiago Vélez Villegas</i> | 15-31 |
| Tramas colectivas, propiedad privada y prácticas mercantiles en una toma de tierras en el sur del Gran Buenos Aires <i>Santiago Nardin</i> | 33-47 |
| Morfología urbana, actores y elementos arquitectónicos del programa de construcción Gran Misión Vivienda Venezuela <i>Yaneira Wilson</i> | 49-64 |
| El ejercicio político de la plusvalía y la propiedad privada en Ecuador en el último período de la Revolución Ciudadana <i>Víctor Hugo Guaman Guaman</i> | 65-86 |
| Reflexión | 87 |
| Sistemas de financiación de vivienda en Colombia: aportes para una re-interpretación crítica de la acumulación de capital entre 1972 y 1999 <i>Oscar Alejandro Guerrero Hurtado</i> | 89-103 |
| Vivienda adecuada y género en Perú. La necesidad de adoptar medidas <i>Andrea Renata Carranza Acevedo, Ximena Nicole Segura Martel, Ana Paola Córdova Gamboa</i> | 105-118 |
| Directrices para autores | 119 |



Presentación

La Revista *Ciudades, Estados y Política* es una de las líneas editoriales del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Esta revista es una publicación digital, con acceso abierto desde la web, que comunica artículos de investigación, revisión y reflexión, revisados por pares académicos (*peer review*), que contribuyen al debate sobre los fenómenos urbanos, las relaciones entre ciudades y estados, la conformación política de la ciudadanía, el análisis territorial y las transformaciones físicas, económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas y sus impactos en los países de América Latina y del resto del mundo.

La comunidad objetivo de la revista son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencias políticas, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la política, con un enfoque local, regional, nacional e internacional.

La revista recibe y publica, sin ningún costo, artículos de investigación, revisión y reflexión en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los artículos se publica en idioma español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre), provee acceso inmediato y libre a su contenido a través del Portal de Revistas UN (www.revistas.unal.edu.co). De esta manera, el IEU contribuye a la democratización del conocimiento especializado en temas urbanos y aporta a la discusión o aplicación de los resultados de investigación financiados con recursos públicos.

La revista cumple estándares nacionales e internacionales de publicación, conservación, comunicación científica y acceso abierto y registro en servicios de indexación y resúmenes nacionales, regionales e internacionales. Los autores, cuyo manuscrito sea aprobado, acceden a los siguientes beneficios:

- Asesoría en el cumplimiento de los criterios editoriales.
- Traducción especializada del título, resumen y palabras clave al inglés y al portugués.
- Corrección de estilo, diagramación y publicación del artículo.
- Consulta y descarga ilimitada y a nivel mundial del texto completo del artículo, desde el sitio web de la revista.
- Indexación del artículo en bases de datos nacionales, regionales e internacionales.
- Difusión del artículo según la estrategia de divulgación establecida por el Instituto de Estudios Urbanos.

Invitamos a los investigadores interesados en publicar en la revista a consultar las directrices para autores, y la política editorial de la Revista en el Portal de Revistas UN: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Centro Editorial
Revista Ciudades, Estados y Política
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Universidad Nacional de Colombia



Editorial

Ana Patricia Montoya Pino. Doctora en Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Historia y Teoría de la Arquitectura y la Ciudad de la misma Universidad, y arquitecta de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Actualmente se desempeña como docente investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: apmontoyap@unal.edu.co.

La vivienda social en los países latinoamericanos se ha considerado históricamente tanto un problema como una solución. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX y en lo que va del siglo XXI, se ha investigado este tema a fondo desde diferentes ámbitos, abordando realidades locales y problemáticas complejas. Sin embargo, sigue siendo un asunto por resolver, debido a las profundas dificultades derivadas de un complicado cúmulo de condiciones sociales, económicas y políticas.

Bajo este panorama, el primer número del volumen 10 de la *Revista Ciudades, Estados y Política*, del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, presenta seis artículos que exponen casos de estudio en Colombia, Argentina, Venezuela, Ecuador y Perú. Estos artículos evidencian un interés por la gestión de la vivienda urbana a través de tres ámbitos: los sistemas de financiación, la propiedad de la vivienda y los actores involucrados en especial el papel de la mujer. Aunque estas preocupaciones no son recientes, se convierten en categorías que problematizan la relación entre vivienda y planeamiento urbano frente a las complejas realidades administrativas de las ciudades latinoamericanas contemporáneas.

En el primer artículo, titulado “Arreglos multiescalares en la producción de la ciudad financiarizada. Estudio del megaproyecto Centralidad Sur del Valle de Aburrá”, el autor analiza el esquema de gobernanza multiescalar presente en dicho megaproyecto estratégico de carácter metropolitano. Este estudio examina las agendas de desarrollo simultáneas con diferentes dinámicas escalares, la compleja

articulación entre los municipios, el área metropolitana y la nación, que generan compromisos administrativos dispares, y la definición de estrategias de inversión, valorización del terreno, cambio de usos del suelo, entre otros aspectos. Estas consideraciones respaldan la reflexión sobre las complejas relaciones entre gobernanza y financiarización.

A continuación, el autor del segundo artículo, “Tramas colectivas, propiedad privada y prácticas mercantiles en una toma de tierras en el sur del Gran Buenos Aires”, aborda la ocupación de tierras en San Francisco Solano, al sur del Gran Buenos Aires, ocurrida en el 2000, que dio origen al asentamiento La Margarita. A partir de entrevistas, esta revisión analítica cuestiona las diferentes relaciones entre la ocupación, el acceso a la tierra, las redes de reciprocidad y la representatividad, los procesos de participación y organización, las necesidades locales y las relaciones complejas con las redes políticas, el poder municipal y el mercado involucrados en ese proceso. El artículo plantea que este tipo de ocupaciones no son eventos espontáneos, sino que representan diferentes dimensiones de organización y articulación entre el activismo político y las prácticas mercantiles como una estrategia clara para la producción de vivienda, lo cual demuestra las transformaciones del activismo político.

En el tercer artículo, “Morfología urbana, actores y elementos arquitectónicos del programa de construcción Gran Misión Vivienda Venezuela”, la autora realiza un análisis morfológico y tipológico en diferentes ciudades de Venezuela con el propósito de comprender la

política habitacional nacional, centrándose en el programa Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) y su impacto en la cotidianidad de sus habitantes, así como en los diferentes mecanismos de representación del hábitat. A través de este análisis, examina el modelo de producción de viviendas sociales desde la relación cliente-alar constituida y la producción morfológica y tipología propia de la GMVV. Se destaca cómo se han modificado las relaciones entre poder estatal y habitantes, la gestión administrativa de los territorios e incluso la construcción de ciudad y la calidad de vida de sus habitantes, lo que lleva a cuestionar la efectividad de la creación de viviendas dignas para los venezolanos y su potencial para reducir la pobreza.

Posteriormente, en el cuarto artículo titulado “El ejercicio político de la plusvalía y la propiedad privada en Ecuador en el último periodo de la Revolución Ciudadana”, se exponen las complejas relaciones ideológicas entre los sucesos sociales, económicos y políticos que llevaron a la aprobación y derogatoria de la Ley de Plusvalía en Ecuador entre 2016 a 2018. El artículo resalta la necesidad de entender estas difíciles y diversas relaciones entre la administración de las ciudades, los intereses de los Estados y el sector privado y la conformación política de la ciudadanía. El análisis se enfoca en el caso de Ecuador, con referencias al caso de México, y explora cómo más allá del estudio los mecanismos de recaudación y distribución, la Ley de Plusvalía está relacionada con un proyecto político que implica enfoques sociales y marcos económicos necesarios para su implementación. En última instancia se argumenta que la plusvalía de la propiedad privada actúa como un mecanismo capaz de vincular a la sociedad en un proceso legislativo para sustentar procesos políticos de cambio ideológico.

En el quinto artículo, “Sistemas de financiación de vivienda en Colombia: aportes para una (re)interpretación crítica de la acumulación de capital en el sector entre 1972 y 1999”, el autor presenta una reflexión sobre la transformación de los procesos de financiación habitacional en Colombia durante un periodo que

abarca desde 1972 hasta 1999. Mediante una propuesta de periodización, el artículo explica cómo una serie de contradicciones y expresiones institucionales y políticas han permitido la constante acumulación de capital privado en la producción de vivienda social. El análisis se centra tres aspectos fundamentales: el papel del Estado en los procesos de acumulación de capital habitacional; el deterioro de la industrialización en Colombia y su impacto en la concentración de la producción de vivienda en el marco de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y el UPAC; y las implicaciones del programa de subsidios, la liquidación de las instituciones estatales del ICT y el BCH y la crisis hipotecaria de finales del siglo xx.

En el sexto y último artículo, “Vivienda adecuada y género en Perú. La necesidad de adoptar medidas”, las autoras reflexionan, desde una aproximación cualitativa, sobre la importancia de considerar las cuestiones de género en la política habitacional en Perú. De esta manera, el artículo plantea dos situaciones fundamentales alrededor del acceso de las mujeres a una vivienda adecuada como un derecho fundamental. En primer lugar, señala que la normatividad en general y los programas de vivienda estatales en específico no toman en cuenta las circunstancias particulares de desventaja de las mujeres peruanas. En segundo lugar, se destaca que existen buenas prácticas en otros países latinoamericanos, como Argentina, El Salvador, Costa Rica y Uruguay, que podrían ser referentes importantes para el contexto peruano.

Los seis artículos, cuatro de investigación y dos de reflexión, presentan diversas exploraciones desde diferentes países, den torno a la vivienda, lo que aporta al entendimiento y debate actual sobre problema habitacional en América Latina. En ese sentido, la *Revista Ciudades, Estados y Política* contribuye a la producción académica y científica nacional e internacional, en temas relacionados con el gobierno de las ciudades. Además, agradece a los autores que con su contribución intelectual conformaron este número, y a los pares evaluadores que valoraron la calidad de sus contenidos.

Sección:

Investigación

Research

Pesquisa



Sección. Investigación | **Section.** Research | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.



15

Investigación

Arreglos multiescalares en la producción de la ciudad financiarizada. Estudio del megaproyecto Centralidad Sur del Valle de Aburrá

Santiago Vélez Villegas. Magíster en Estudios Socioespaciales y sociólogo de la Universidad de Antioquia, sede Medellín. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2459-9797> Correo electrónico: Santiago.velez6@udea.edu.co

Recibido: 17 de junio de 2022

Aprobado: 15 de diciembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (cc by-nc-sa 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El artículo analiza el desarrollo del megaproyecto Centralidad Sur del Valle de Aburrá, en la región metropolitana de Medellín, Colombia, como una gran intervención en el marco de la financiarización de la producción urbana. Para ello, se tienen en cuenta tres aspectos: 1) los condicionantes históricos y normativos; 2) las estrategias espaciales de los agentes de la industria financiera-inmobiliaria; y 3) el esquema de gobernanza multiescalar. En ese sentido, se identifica una alta centralidad y capacidad de dirección de los agentes financieros en la industria inmobiliaria, y la formación de frentes localizados de inversión y valorización como estrategia de acumulación. La superposición de normas metropolitanas y municipales generan un esquema de gobernanza que fomenta los canales informales de negociación de estas estrategias con las administraciones locales y los propietarios del suelo. Esta dinámica explica la simultaneidad de cambios morfológicos contradictorios (dispersión y densificación) y los aparentes retrasos del megaproyecto.*

Palabras-clave: financiarización, megaproyecto urbano, planeación urbana, gobernanza, Valle de Aburrá.

* Este artículo presenta algunos resultados de la investigación titulada *¿Hegemonía financiera? Financiarización y producción de espacios de centralidad urbana. El caso de la Centralidad Sur Metropolitana del Valle de Aburrá*, desarrollada por el autor en el marco de la Maestría en Estudios Socioespaciales del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia.



Multi-scale arrangements in the production of the financialized city. Study of the Centralidad Sur del Valle de Aburrá megaproject

Arranjos multiescalares na produção da cidade financeirizada. Estudo do megaprojeto Centralidad Sur del Valle de Aburrá

Abstract

The article analyzes the development of the megaproject “Centralidad Sur del Valle de Aburrá” in the metropolitan region of Medellín, Colombia, as a major intervention within the framework of urban production financialization. To do so, it considers three aspects: 1) historical and normative constraints; 2) spatial strategies of financial-real estate agents; and 3) the multi-scalar governance scheme. In that sense, a high centrality and directing capacity of financial agents in the real estate industry is identified, as well as the formation of localized fronts of investment and valorization as an accumulation strategy. The overlap of metropolitan and municipal regulations generates a governance scheme that promotes informal channels of negotiation for these strategies with local administrations and landowners. This dynamic explains the simultaneity of contradictory morphological changes (dispersion and densification) and the apparent delays of the megaproject.**

Keywords: financialization, urban megaproject, urban planning, governance, Valle de Aburrá.

Resumo

O artigo analisa o desenvolvimento do megaprojeto Centralidad Sur del Valle de Aburrá, na região metropolitana de Medellín, Colômbia, como uma grande intervenção no marco da financeirização da produção urbana. Para isso, três aspectos são considerados: 1) os condicionantes históricos e normativos; 2) as estratégias espaciais dos agentes do setor financeiro-imobiliário; e 3) o esquema de governança multiescalar. Nesse sentido, identifica-se uma alta centralidade e capacidade de gestão dos agentes financeiros do setor imobiliário, e a formação de frentes localizados de investimento e valorização como estratégia de acumulação. A sobreposição de regulamentações metropolitanas e municipais gera um esquema de governança que promove canais informais para negociar essas estratégias com as administrações locais e proprietários de terras. Essa dinâmica explica a simultaneidade de mudanças morfológicas contraditórias (dispersão e adensamento) e os aparentes atrasos do megaprojeto.***

Palavras-chave: financeirização, megaprojeto urbano, planejamento urbano, governança, Valle de Aburrá.

** This article presents some results of the research titled “¿Hegemonía financiera? Financiarización y producción de espacios de centralidad urbana. El caso de la Centralidad Sur Metropolitana del Valle de Aburrá”, developed by the author within the framework of the Master's in Socio-spatial Studies at the Instituto de Estudios Regionales of Universidad de Antioquia.

*** Este artigo apresenta alguns resultados da pesquisa intitulada “¿Hegemonía financiera? Financiarización y producción de espacios de centralidad urbana. El caso de la Centralidad Sur Metropolitana del Valle de Aburrá”, desenvolvido pelo autor no marco do Mestrado em Estudos Socioespaciais do Instituto de Estudios Regionales da Universidad de Antioquia.

Introducción

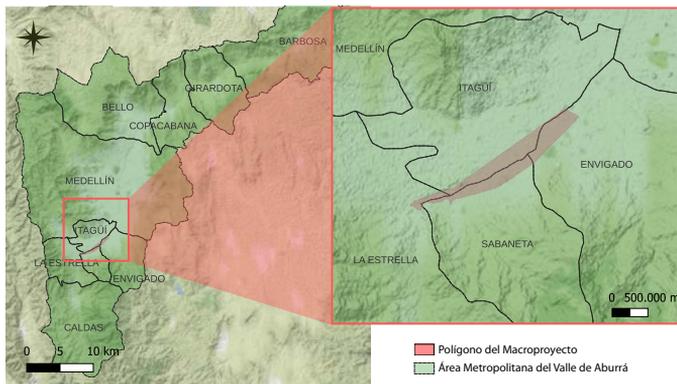
La producción del ambiente urbano en el siglo XXI está marcada por el papel cada vez más determinante del capital financiero (Aalbers, 2020). La financiarización de la producción de la vivienda y de la ciudad en general es un proceso determinante a escala global, y resulta un marco de análisis valioso para entender la manera en que se está reconfigurando las ciudades latinoamericanas (Santana *et al.*, 2021). En ese marco, el análisis de los megaproyectos urbanos, como un formato de producción del ambiente construido, adquiere especial relevancia (Kennedy *et al.*, 2014). Estas grandes intervenciones tienen una enorme importancia en América Latina debido a la tendencia regional hacia el redesarrollo y el “crecimiento hacia adentro de las ciudades” (Vergara Constela, 2013), lo que ha llevado a que los megaproyectos de este tipo sean más frecuentes y de mayor tamaño en la región.

Estudios sobre la materia han encontrado impactos significativos de los megaproyectos en la estructura urbana y las condiciones de vida de los habitantes de sus zonas de influencia (Rolnik, 2015). Estos efectos están condicionados por el tipo de agentes involucrados, las estructuras de gobernanza y el papel que asumen agentes clave de la industria financiera-inmobiliaria (Guironnet y Halbert, 2014; Theurillat *et al.*, 2014). Este

artículo utiliza este marco conceptual para analizar críticamente un megaproyecto cuyas características son muy apropiadas para estudiar los esquemas de gobernanza y las dinámicas políticas multiescalares que caracterizan la producción actual de estas grandes intervenciones urbanas.

En el 2007, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), la autoridad encargada de la planeación a escala metropolitana de Medellín y sus municipios aledaños, en Colombia, comenzó a formular un megaproyecto de renovación urbana llamado Centralidad Sur Metropolitana, el cual se localiza en el extremo sur de la aglomeración metropolitana (figura 1). El objetivo era desarrollar una gran operación de renovación urbana en un polígono de 362 hectáreas, en el que predominaban las plantas industriales y bodegas, para orientarlo hacia ocupaciones de mayor densidad en vivienda, comercio y servicios de alto valor. El polígono de Centralidad Sur se extiende por el territorio de cuatro de los diez municipios que componen el AMVA: Envigado, Itagüí, Sabaneta y La Estrella. Este megaproyecto se enmarca en el proceso de transformación urbana de Medellín y sus municipios circundantes (en adelante, el Valle de Aburrá), marcado por la desindustrialización de su base productiva, los grandes proyectos de renovación urbana y una activa política de *marketing* de ciudad para promover la narrativa de su transformación (Betancur y Montoya, 2014; Zapata-Cortés, 2017).

Figura 1. Localización de la Centralidad Sur en el Valle de Aburrá



Fuente: elaboración propia (2022).

El proyecto Centralidad Sur se formuló como respuesta a una serie de problemáticas y potencialidades percibidas por la administración metropolitana (AMVA, 2010). Entre las primeras se encontraban: la obsolescencia y el alto impacto ambiental de la industria asentada en la zona, el agotamiento del suelo para la expansión urbana y el crecimiento disperso de la ciudad hacia las laderas del Valle, lo que afectaba su estructura ambiental. Entre las potencialidades, se destacaba la excelente dotación en redes de servicios públicos, vías y transporte en la zona aledaña al río donde se ubica el polígono del megaproyecto, y el alto valor potencial del suelo históricamente dedicado a usos industriales. El objetivo era claro: frenar la expansión del borde urbano volcando el desarrollo inmobiliario hacia la zona central del Valle, renovando el espacio “subutilizado” por los usos industriales, y creando una centralidad dinámica que atrajera nuevas inversiones y visitantes.

El proyecto aspiraba a una acción conjunta entre la administración pública y la iniciativa privada. La administración pública modificaría las regulaciones relativas a los usos y densidades del suelo e implementaría una serie de “proyectos impulsores” que sentarían las condiciones para la acción del mercado inmobiliario. Esos “proyectos impulsores” incluían un gran parque lineal en la ribera occidental del río Aburrá, una serie de nuevos desarrollos viales, un centro cultural y un centro de formación empresarial.

A pesar de las altas expectativas generadas por la Centralidad Sur, han pasado más de diez años desde su formulación y sus efectos sobre la zona de intervención son apenas perceptibles: los “proyectos impulsores” no se han iniciado, el uso del suelo sigue siendo predominantemente industrial y la tendencia a la expansión urbana hacia las laderas, lejos de frenarse, se ha acentuado. Ante esta realidad, el megaproyecto ha sido reevaluado y reformulado por

el AMVA, y ha sido objeto de algunos análisis académicos. El hecho de que no se hayan cumplido los tiempos y desarrollos inicialmente planteados ha suscitado distintas propuestas de explicación. Esas explicaciones se han centrado en fallas en el modelo de gestión del megaproyecto debido a la ausencia de una entidad encargada de la gerencia y dirección de este, citando ejemplos de otros proyectos similares como el de Parques del Río Medellín (Vélez, 2018). También se han presentado argumentos relacionados con la falta de información e incentivos claros o suficientes a los inversionistas inmobiliarios que permitan agilizar los procesos de licenciamiento para el cambio de usos del suelo¹. Finalmente, se ha señalado el incumplimiento de las administraciones municipales en la implementación de las normas de usos y densidades contempladas en el modelo de ocupación previsto (Zambrano, 2019).

Este conjunto de explicaciones resulta insuficiente para dar cuenta de la situación del megaproyecto y de sus efectos sobre la zona urbana circundante. Por un lado, se evidencia un gran dinamismo de la industria inmobiliaria en el Sur del Valle de Aburrá durante los años de estancamiento de la Centralidad Sur (Santana *et al.*, 2021), lo que no se vio reflejado en un avance del proyecto. Por otro lado, ninguna de estas explicaciones contempla un análisis de los agentes vinculados al megaproyecto y a la manera en que se vinculan con la industria inmobiliaria y con las estructuras del gobierno urbano, dejando su valoración en un plano muy superficial y exclusivamente en la escala local.

Es necesario valorar el caso de la Centralidad Sur en un contexto global y regional de la producción financiarizada de ciudad, considerando el tamaño del proyecto, sus posibles impactos y su relación con la estrategia y el modelo de ocupación metropolitana. Esto lo convierte en un asunto relevante de estudio y análisis profundo. Los resultados presentados en este artículo son el producto de una investigación que busca

1 Opinión expresada en comunicaciones personales por varios de los funcionarios y profesionales de planeación que participaron en la formulación original y en la reformulación del megaproyecto.

una visión alternativa, basada en el análisis de las estrategias espaciales de acumulación y legitimación entre agentes con distintas escalas de actuación. En lugar de centrarse en la demora de los resultados esperados, se propone identificar los agentes relevantes, su marco de actuación y los resultados espaciales de sus estrategias en un contexto más amplio.

Se parte de la premisa de que, para entender la Centralidad Sur como proyecto, es necesario investigar la producción de espacio de centralidad como proceso. En este artículo, se utiliza la categoría de centralidad urbana en un sentido más amplio que admite la configuración de diferentes centralidades urbanas, reconocidas o no de manera oficial en la planeación del macroproyecto: centralidades como nodos (espacios de confluencia) y como referentes (espacios de representación). El énfasis no está en la centralidad en sí misma, sino en el proceso de producción de espacios de centralidad.

La estrategia metodológica se describe en el siguiente apartado. Posteriormente, se presentan los resultados divididos en tres ejes temáticos: 1) el contexto histórico y normativo de la Centralidad Sur, que incluye los sistemas de reglas entendidos como marcos de actuación de los agentes, en los términos de Zunino (2002); 2) las estrategias de acumulación de la industria inmobiliaria; y 3) el esquema de gobernanza multiescalar. Finalmente, en las conclusiones, se recapitulan los principales hallazgos y sus implicaciones, para el presente y futuro de la 'Centralidad Sur', así como para futuras investigaciones sobre megaproyectos urbanos.

Metodología

Para comprender la producción de los espacios de centralidad urbana de manera integral, es necesario recurrir a diversas fuentes que permitan contrastar distintos niveles de la producción del espacio urbano: la producción material del espacio construido, la producción de los referentes simbólicos de la centralidad y la producción de los espacios de experiencia. Esto implica consi-

derar la forma de identificar y sistematizar la información sobre prácticas espaciales, instrumentos de ordenamiento y representaciones del espacio urbano. Para ello, se optó por un diseño mixto, adaptado para levantamiento de información desde la virtualidad debido a las limitaciones impuestas por la pandemia de la COVID-19.

En cuanto al contexto histórico y normativo de la Centralidad Sur, se recurrió a la revisión de fuentes secundarias, incluyendo la normativa vigente, documentos oficiales de planeación (informes, planes de ordenamiento territorial, planes parciales), producción académica sobre el tema, notas en medios de comunicación y publicaciones especializadas. Entre estas últimas, destaca la revista *Construyendo Noticias*, medio oficial de los gremios de la industria inmobiliaria local. Se aplicaron técnicas de análisis de contenido y análisis crítico del discurso a la información recopilada de estas fuentes.

La investigación de las estrategias de acumulación de la industria inmobiliaria implicó llevar a cabo un ejercicio de análisis cartográfico. Para identificar las tendencias y patrones espaciales de la industria inmobiliaria en la zona de estudio, se utilizó la base de datos Coordinada Urbana, un censo de edificaciones residenciales y no residenciales, de todos los destinos y usos, elaborado por la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol). Esta base de datos georreferencia los proyectos de construcción y asocia a ellos datos relevantes, como la empresa constructora, el banco que financia el proyecto, la entidad fiduciaria que administra los recursos, el número de unidades construidas, las fechas de inicio y terminación de la obra, entre otros (Camacol, s. f.).

Se realizó un ejercicio cartográfico para describir y analizar la distribución de los distintos agentes y tipologías constructivas, así como las tendencias temporales de la dinámica inmobiliaria. Para ello, se complementó la información georreferenciada con información geográfica proporcionada por el AMVA y por las alcaldías municipales, que incluye las densidades de vivienda permitidas y reales, los usos del suelo

predominantes, los planes parciales implementados, así como los polígonos de planeación del macroproyecto y la cartografía asociada al modelo de ocupación propuesto.

A partir de la base de datos Coordinada Urbana, se estableció una matriz de relaciones entre agentes clave de la industria inmobiliaria: bancos, fiduciarias y empresas promotoras-constructoras. Tomando como referencia el número de unidades de vivienda construidas, se esquematizó el flujo de recursos entre los distintos agentes de la industria inmobiliaria a través de un conjunto de diagramas de flujo de Sankey. Adicionalmente, se elaboró una red de relaciones entre los agentes mencionados para identificar el nivel de centralidad y la estructura general de la red, mediante la herramienta *Onodo*. Se complementó esta red con información sobre relaciones de propiedad accionaria entre los distintos agentes, obtenida a partir de información de acceso público de las empresas involucradas. El valor analítico de esta herramienta se presentará en el apartado de resultados.

Para la revisión de la estructura de gobernanza multiescalar en torno al megaproyecto se acudió a fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias se incluyen seis entrevistas realizadas a dos dirigentes gremiales del sector empresarial asentado en la zona, dos funcionarios del AMVA y dos profesionales de planeación que participaron en el proceso de formulación de la Centralidad Sur. Las fuentes secundarias, por su parte, comprenden las normas de planeación y los documentos de diagnóstico, formulación y ajuste del megaproyecto, así como los medios de comunicación ya mencionados.

Resultados

Condicionantes históricos y normativos del megaproyecto

La formulación de la Centralidad Sur se enmarca en un contexto de terciarización de la economía urbana regional, en el que los sectores

financiero y de construcción han experimentado el mayor crecimiento en las últimas décadas en el Valle de Aburrá (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2011). Este proceso se suma a la desindustrialización del Valle, que fue uno de los centros industriales más importantes de Colombia en la segunda mitad del siglo XX. Con la apertura económica de corte neoliberal en 1990, se aceleró la reubicación de las plantas industriales de mayor escala, las cuales se trasladaron hacia los ejes de conectividad nacional e internacional del Valle de Aburrá. Algunas se relocalizaron en los extremos norte (en la vía hacia el puerto de Cartagena) y sur (en la vía al puerto de Buenaventura), mientras que otras se ubicaron en el eje oriente-occidente, en las autopistas Medellín-Bogotá (oriente antioqueño) y en la Vía al Mar que conecta hacia el occidente con el golfo de Urabá y los puertos en construcción. Estos cambios han dejado terrenos urbanos disponibles para el desarrollo de proyectos inmobiliarios.

En respuesta a las transformaciones de la matriz productiva de la región metropolitana, y en cumplimiento del nuevo marco normativo establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991 y las leyes que la desarrollan, el AMVA elaboró un conjunto de planes estratégicos desde finales de los años noventa y de manera periódica para el ordenamiento de la economía y del desarrollo urbano. Estos planes pueden considerarse respuestas espaciales a las crisis económicas, políticas y sociales de la ciudad y la región en las últimas tres décadas. La combinación de estas normas de planeación y la reconfiguración del capital regional ha creado las condiciones normativas, políticas y económicas necesarias para un nuevo “arreglo espacial” (Harvey, 2001).

En cuanto a la visión del espacio urbano, los planes se centran en contener la expansión hacia las laderas y redesarrollar el corredor central del río Aburrá, así como conectar con los valles aledaños del Cauca y San Nicolás. El modelo de “ciudad compacta” y el “urbanismo de proximidad” son referentes simbólicos importantes que justifican grandes inversiones públicas en la

habilitación de suelos aledaños al río para proyectos inmobiliarios privados y espacio público (AMVA, 2019). Los planes metropolitanos más recientes hacen un mayor énfasis en los macroproyectos, incluidas las centralidades, como intervenciones estratégicas para la consolidación de este modelo de ciudad. La Centralidad Sur es solo una parte de la serie de intervenciones planificadas en el corredor del río Aburrá. La de mayor avance, Parques del Río Medellín, se ha convertido en un referente del *marketing* internacional de la ciudad.

La Centralidad Sur Metropolitana fue propuesta inicialmente en el 2007 y formulada por el AMVA en el 2010. En el año 2017, en vista del lento e insuficiente avance en su aplicación, se inició un proceso de revisión y ajuste. El Acuerdo 18 de 2010 define tres componentes definidos como norma metropolitana: 1) un sistema de redes; 2) una política de localización de actividades; y 3) un modelo compacto de ciudad. En conjunto, estos componentes orientan la transformación de la ocupación actual mediante el cambio de usos de suelo, de industria a vivienda y comercio-servicios, y la densificación e integración predial para configurar unidades de actuación atractivas y rentables para inversionistas inmobiliarios, lo que resulta en un conjunto de planes parciales propuestos. Además, se complementa con un grupo de proyectos inductores: un megaparque, conexiones viales, extensión de la línea del Metro y un centro de desarrollo empresarial. A la fecha sólo se ha avanzado en la extensión del Metro y las conexiones viales, mientras que la reformulación del año 2017 redujo significativamente los demás proyectos inductores.

En este punto, se hace importante aclarar la naturaleza jurídica del macroproyecto y la manera en que condiciona a los agentes al definir reglas de posición, autoridad y alcance. Es necesario saber quiénes participan en la toma de decisiones, qué acciones desarrollan los agentes

en cada posición y qué resultados del proceso pueden afectar (Zunino, 2002, p. 111). El AMVA es una autoridad administrativa supra-municipal con jurisdicción en temas de ambiente, transporte y planeación. Actúa como agente aglutinador de las administraciones municipales, quienes conservan autonomía para definir sus normas de ordenamiento territorial. En este esquema, ha sido clara la preeminencia de Medellín, el municipio núcleo, en la agenda de desarrollo y en el contenido de la planeación metropolitana. La Alcaldía de Medellín, a través del AMVA, ha sido un agente clave en la difusión del modelo de ordenamiento funcional y en esa reconfiguración por su relación con los capitales hegemónicos de la región (Franz, 2018) y por la facultad del alcalde de Medellín de nombrar al director del AMVA.

La Centralidad Sur es un proyecto que desarrolla unas directrices metropolitanas de obligatorio cumplimiento para los municipios, consignadas en una norma superior que al momento de la escritura es el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot) (AMVA, 2019). Sin embargo, debido a que la ley colombiana contempla la autonomía municipal en el ordenamiento territorial, el proyecto de Centralidad Sur no define directamente asuntos relativos a usos del suelo o densidades, sino que establece lineamientos generales para las normas municipales². Finalmente, es en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a nivel municipal donde se establece la normativa detallada y de obligatorio cumplimiento para los promotores inmobiliarios. Como resultado, si bien las normas locales son aprobadas por los concejos municipales elegidos por los ciudadanos, los lineamientos metropolitanos que condicionan esas normas locales son definidos por una autoridad administrativa ajena a todo control de la ciudadanía. Queda claro, entonces, que el sentido que determina el megaproyecto es amplio y multiescalar, tanto en su dimensión

2 Los lineamientos metropolitanos son normas obligatoriamente generales, es decir, que definen “los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 128 de 1994 y sus reglamentos” (art. 7, lit. e de la Ley 388 de 1997 del Congreso de Colombia).

normativa como en su contexto sociopolítico. Es ese marco normativo el que informa la toma de decisiones de la industria inmobiliaria, cuya dinámica se presenta a continuación.

Estrategias espaciales de los agentes de la industria financiera-inmobiliaria

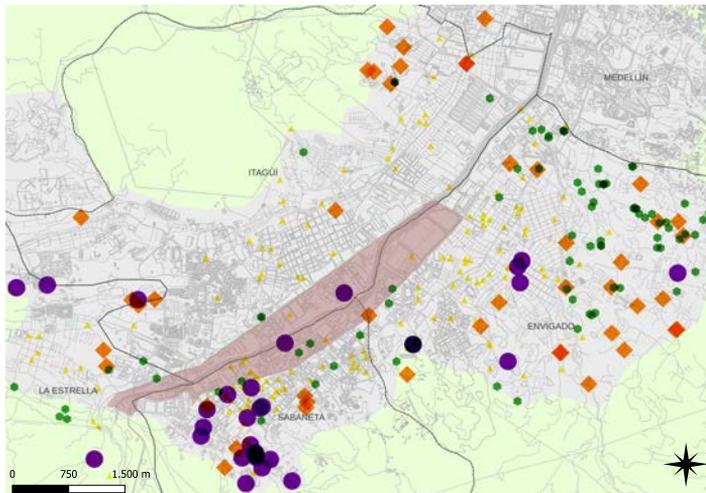
Este análisis se enfoca en tres grupos de agentes: las empresas constructoras, las fiduciarias y los bancos. En cuanto a las primeras, el mercado inmobiliario del Valle de Aburrá sigue siendo operado casi en su totalidad por empresas originarias de la región metropolitana, sin participación de constructoras internacionales en la producción de edificaciones. En los cuatro municipios de influencia de la Centralidad Sur, las empresas con más proyectos y unidades construidas son originarias de la región metropolitana, en su mayoría fundadas por familias de la burguesía regional. El análisis del censo de obras indica que las formas de actuación de todas las empresas constructoras no son idénticas, sino que responden a decisiones de inversión que en su conjunto configuran patrones espaciales en la distribución y los formatos de las edificaciones que producen. Las empresas constructoras más grandes tienden a construir proyectos de más de 150 viviendas y a especializarse en las zonas de clase media-alta consolidadas y las de expansión urbana. En contraste, las empresas más pequeñas y los constructores particulares tienden a edificar proyectos de pocas unidades, generalmente en los cascos urbanos consolidados de los cuatro municipios. Las fronteras municipales actúan como categorizaciones del espacio urbano, mientras que las zonas diferenciadas para la construcción suelen concentrarse dentro del mismo municipio.

Por ejemplo, ha habido una concentración importante de la actividad edificadora en las últimas dos décadas en el municipio de Sabaneta, así como en las zonas de expansión urbana de Envigado, Itagüí y La Estrella, además de los cascos urbanos consolidados de los cuatro municipios. Los volúmenes de construcción

de viviendas han sido mayores en Sabaneta y Envigado que en Itagüí, con evidencias de diferenciación en los formatos de producción de vivienda. Es clara la tendencia a concentrar las inversiones en las zonas de mayor consolidación y prestigio, con un patrón de concentración sobre los principales ejes viales en sentido oriente-occidente y sur-norte. En todo caso, son muy pocos los proyectos de vivienda dentro del polígono del megaproyecto.

Después de examinar los patrones de localización y los formatos constructivos de las 15 mayores constructoras, que reportan más de la mitad del total de unidades construidas, es posible clasificarlas atendiendo a tres factores señalados por Santana *et al.* (2021): 1) las escalas de la producción habitacional (volúmenes edificados), 2) las escalas sociales de actuación (segmentos del mercado de vivienda) y 3) las escalas espaciales de acción (extensión territorial). De esta manera, se definen los tres grupos de empresas, representados en la figura 2, con la distribución de los proyectos de cada grupo y el polígono de la Centralidad Sur:

- Grupo A: Grandes empresas con alcance nacional y posición destacada en el mercado metropolitano. Se caracterizan por proyectos de gran volumen concentrados en pocas zonas de alto valor del suelo (Constructora Capital, Arquitectura y Concreto, Coninsa Ramón H y Conaltura).
- Grupo B: Grandes empresas de alcance y relevancia regional. Se caracterizan por proyectos de gran volumen distribuidos en frentes consolidados de desarrollo inmobiliario y en zonas de nuevos desarrollos de expansión del perímetro urbano (Acierto Inmobiliario, Bienes y Bienes, Ménsula, Soluciones Civiles).
- Grupo C: Empresas con alcance y destacada presencia local. Se caracterizan por proyectos de mediano y pequeño volumen distribuidos en frentes consolidados de desarrollo inmobiliario y en zonas de nuevos desarrollos de expansión del perímetro urbano (Centro Sur, Vértice, Monarca, Arconsa, Erraga, Villa Paula).

Figura 2. Mapa de los proyectos de vivienda por grupos de empresas

Fuente: elaboración propia con datos de Coordinada Urbana (2022).

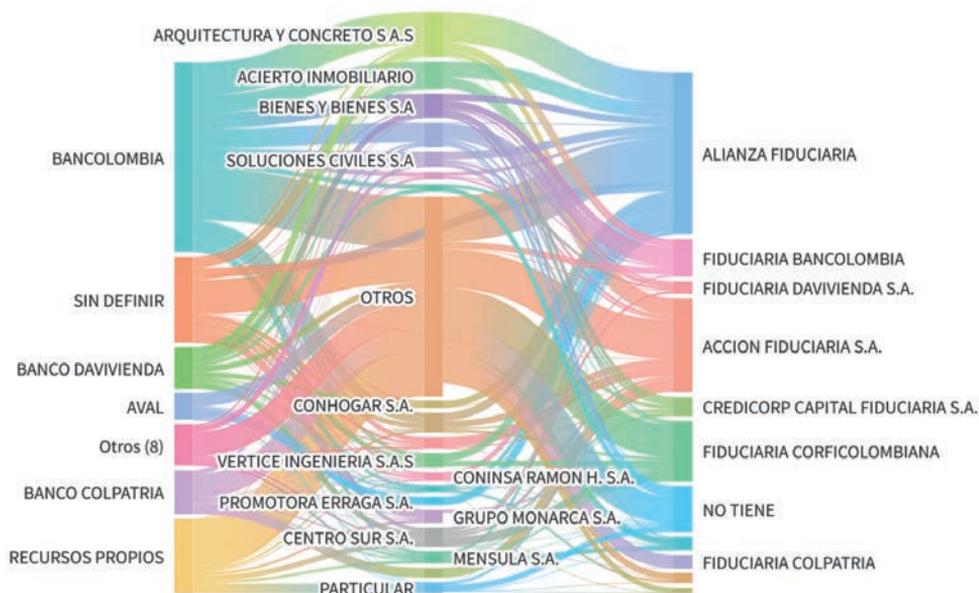
Existe una desigualdad importante en el número de unidades edificadas por las distintas empresas constructoras, con la mayor de ellas concentrando el 9 % de las unidades en el período analizado. Las fases de financiación bancaria e intermediación fiduciaria están aún más concentradas, la mayor fiduciaria intermedia en el 32.2 % de las unidades, y el mayor banco financia el 37.8 % de estas. En estas fases hay menos agentes, que en general tienen un mayor tamaño, como se evidencia en el flujo de recursos, medido a partir del número de unidades financiadas/construidas (figura 3). Son también estos agentes financieros quienes tienen mayores conexiones con los mercados y flujos globales de capital, tema que se desarrollará más adelante.

El flujo de recursos y las posiciones relativas de los agentes financieros demuestran que existe un predominio del principal conglomerado financiero regional. La mayoría de las constructoras, especialmente las más grandes, se financian mayoritariamente a través de Bancolombia, mientras que su vinculación con las fiduciarias está menos concentrada. La mayor parte de los

recursos manejados por fiduciarias de los grandes conglomerados financieros provienen de la financiación otorgada a las constructoras por sus bancos asociados.

En el Aburrá Sur operan seis conglomerados financieros: GEA, Aval, Bolívar, Itaú-Corpbanca, Colpatria-Scotiabank y BBVA. De los siete mayores conglomerados de Colombia, medidos por activos, el único ausente es GNB Sudameris, controlado por la familia Gilinsky, quienes mantienen una marcada rivalidad con el GEA (Suárez, 2021). A través de las estructuras de propiedad de estos conglomerados, se verifica una importante presencia de capitales internacionales, ya sea bajo la forma de fondos de inversión que controlan parte de las acciones de los bancos y fiduciarias, o bajo el control directo de sus subsidiarias, como sucede con Itaú-Corpbanca, BBVA y Colpatria-Scotiabank. También hay una participación significativa de los fondos de pensiones privados, especialmente Porvenir y Protección, en la estructura de propiedad del conjunto de las empresas revisadas.

Figura 3. Flujo de recursos entre bancos, constructoras y fiduciarias



Fuente: elaboración propia con datos de Coordinada Urbana (2022).

En síntesis, puede observarse que los distintos agentes de la industria inmobiliaria tienen escalas y estrategias de actuación diferenciadas según la fase de la cadena en la que participan y su nivel de participación y control del mercado. Los bancos y fiduciarias determinan sus actuaciones según el tamaño, trayectoria y propiedad de las empresas constructoras a las que financiaron, pero los proyectos financiados o administrados por ellos no presentan patrones de concentración espacial evidentes. Las constructoras, en cambio, tienden a crear focos de inversión concentrados en secciones de la ciudad. Esta concentración refuerza el carácter de centralidad de esos lugares, pero también se deriva de la estructura urbana precedente y de las decisiones de ordenamiento como la construcción de infraestructuras de transporte, la habilitación de suelos periféricos para la expansión urbana o la renovación de otras zonas.

En las últimas dos décadas, la actividad constructiva en los municipios de influencia del macroproyecto presentó una tendencia creciente hasta el 2016, seguida de una caída importante y sostenida en los años siguientes, como se muestra en la figura 4. Uno de los factores que influyen en esa tendencia puede ser un ciclo de expansión y agotamiento de los frentes o focos de inversión inmobiliaria mencionados. Esta hipótesis se apoya en la manera en que las administraciones municipales han adoptado de manera selectiva las directrices metropolitanas, permitiendo el crecimiento de vivienda en altura en las laderas y la permanencia de la industria en el centro del Valle. Estas decisiones han sido motivo de disputas legales entre el AMVA y municipios como Sabaneta, cuyo POT fue demandado por el AMVA debido a que no incorporó plenamente los porcentajes de ocupación residencial orientados por las Directrices Metropolitanas

del Ordenamiento Territorial (Zambrano, 2019). Las normas locales se han acoplado con las estrategias de focalización de la inversión inmobiliaria, como se evidencia en la autorización de numerosos planes de expansión en las laderas

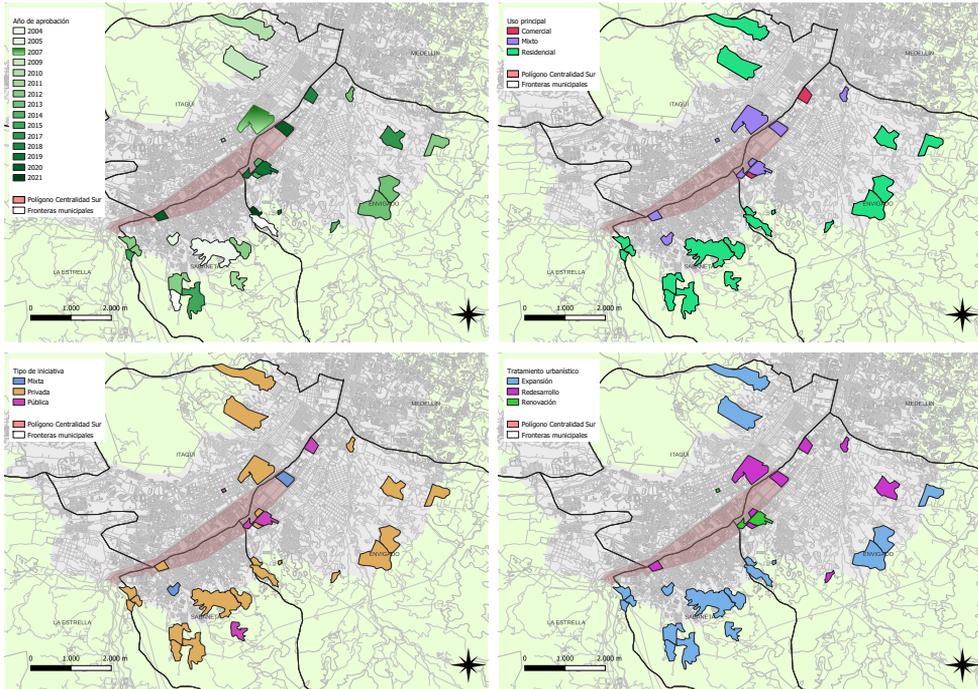
oriental y occidental del Valle para vivienda de estratos altos, incluso después de la aprobación del macroproyecto (figura 5). Estas tensiones fueron documentadas en el proceso de revisión de la Centralidad Sur (AMVA, 2018, p. 101).

Figura 4. Número de unidades de vivienda construidas por año en los municipios de influencia de la Centralidad Sur



Fuente: elaboración propia con datos de Coordinada Urbana (2022).

Figura 5. Planes parciales aprobados por los municipios entre 2004 y 2021



Fuente: elaboración propia (2022).

Como se mencionó anteriormente, la implementación específica del macroproyecto (norma metropolitana) es responsabilidad de las administraciones municipales. Las diferencias entre lo establecido en el macroproyecto y lo ejecutado en la realidad se recogen en el análisis de los POT y los planes parciales. En los cuatro municipios, la mayoría de los planes parciales son de expansión urbana, es decir, orientan los grandes proyectos hacia la periferia. Este no es un patrón previo a la normativa sobre ciudad compacta y crecimiento hacia adentro, sino un proceso que ocurre simultáneamente y va en contra del modelo de ocupación propuesto por el macroproyecto. Además, estos planes parciales se alinean con los frentes de inversión de las empresas constructoras, como se puede ver en la figura 5. Esta discrepancia indica la existencia de agendas de desarrollo paralelas y en tensión en distintas escalas: metropolitana y municipal. Existen vasos comunicantes entre los agentes políticos y económicos, y estas interacciones tienen a su vez una dinámica escalar.

Con respecto a la implementación del macroproyecto, se ha avanzado muy poco en los años siguientes a su adopción, a pesar de algunos proyectos de infraestructura de transporte como las conexiones viales y la ampliación de la línea del Metro. Esta situación ha llevado a una revisión y ajuste del proyecto en 2017, que se realizó en el marco de la formulación del Plan Estratégico Metropolitano (AMVA, 2019), cuyos resultados aún no han sido adoptados por el Área Metropolitana ni se han traducido en la modificación de la normativa que regula el macroproyecto.

Gran parte de la responsabilidad se ha atribuido a las alcaldías. En efecto, el compromiso de las administraciones municipales con el contenido del macroproyecto ha sido muy variable, tanto si se comparan unos municipios con otros, como unas administraciones con otras posteriores, teniendo en cuenta

que los períodos de las alcaldías en Colombia son de 4 años. Los dos principales puntos de conflicto han sido el desplazamiento de las industrias asentadas en el polígono de la Centralidad para dar espacio a los nuevos usos de vivienda, comercio y servicios, y la tendencia a la expansión de vivienda hacia las laderas, cuya limitación por parte de los lineamientos metropolitanos no ha sido efectiva. Estos conflictos, como se mostrará más adelante, se han tratado a través de estructuras de gobernanza con agentes que actúan en distintas escalas para implementar sus estrategias. El último apartado se tratará sobre esta estructura o esquema de gobernanza en torno al macroproyecto.

Esquema de gobernanza multiescalar

La Centralidad Sur es un proyecto estratégico derivado de normativas superiores a nivel metropolitano que a su vez está condicionado por normas nacionales y locales. Este proyecto establece lineamientos generales para las normas municipales, lo que lo convierte en norma obligatoria de carácter general decidida por el Consejo Metropolitano, sin necesidad de ser discutida en los concejos municipales, por lo que se encuentra por fuera del control y la discusión democrática en la escala local. Esta estructura normativa genera una división de facultades y condicionamientos entre el nivel metropolitano y el municipal, lo que influye en el esquema de gobernanza en torno al macroproyecto.

Para analizar el esquema de gobernanza de la Centralidad Sur, se identificaron los principales actores políticos y económicos vinculados o afectados por su desarrollo. Entre los actores económicos se destacan cuatro gremios importantes en la discusión sobre el proyecto:

1. Camacol, que agremia a empresas de la cadena de la construcción, incluyendo

constructoras pero también fabricantes de insumos, bancos y fiduciarias.

2. La Lonja Propiedad Raíz, que agrupa profesionales y organizaciones vinculadas a la promoción y construcción de proyectos inmobiliarios, corretaje, administración y arrendamiento de bienes inmuebles, avalúos, administración de propiedad horizontal y consultoría inmobiliaria.
3. La Cámara de Comercio del Aburrá Sur, que agrupa a las empresas industriales y comerciales asentadas en los cuatro municipios de influencia del macroproyecto.
4. La Corporación Empresarial PROSUR, una agrupación de 52 empresas y organizaciones, incluidas universidades, que actúa como un *think tank* local enfocado al desarrollo empresarial y territorial.

Aunque estas cuatro entidades tienen solapamientos en cuanto a sus bases de afiliados, cada una cuenta con una identidad propia. Todas ellas pertenecen al Comité Intergremial, una instancia de interlocución y coordinación del sector empresarial en la que se tramitan posiciones comunes y se intermedia con la administración pública.

En cuanto a centros de decisión política, se destacan las alcaldías y concejos municipales a nivel local, así como el Concejo Metropolitano y la dirección del AMVA a nivel metropolitano. La implementación de la Centralidad Sur no está gestionada por una entidad o una gerencia propia, sino que depende de la aplicación que hagan los municipios de las normas generales de escala metropolitana, y de la iniciativa privada en la estructuración de los proyectos. Este hecho es de gran importancia, ya que permite intervenir sobre las decisiones públicas en dos niveles: el metropolitano y el municipal.

Como consecuencia de lo anterior, los agentes interesados han recurrido al cabildeo con las administraciones municipales para promover o retrasar las disposiciones del macroproyecto según sus intereses, a través de la

modificación de los planes de ordenamiento o de la expedición de planes parciales para proyectos concretos. Por ejemplo, en el caso de Sabaneta la industria local logró incidir sobre las normas municipales para evitar el cambio de usos orientado por el macroproyecto, lo que desencadenó un pleito legal con la administración metropolitana (Zambrano, 2019). Las empresas constructoras también han hecho lo mismo para lograr la aprobación de proyectos de expansión hacia las laderas. A nivel metropolitano, las presiones provienen de los gremios inmobiliarios: Camacol y La Lonja. En el medio escrito *Construyendo Noticias*, se anunció en varias ocasiones la inclusión de sus lineamientos para la revisión del POT de Medellín, que sirve de base para los lineamientos metropolitanos, y el reconocimiento explícito de su coincidencia con el modelo de ocupación que ellos promueven (Camacol, 2014). El esquema resultante de esta relación de actores en el marco normativo descrito se representa en la figura 6.

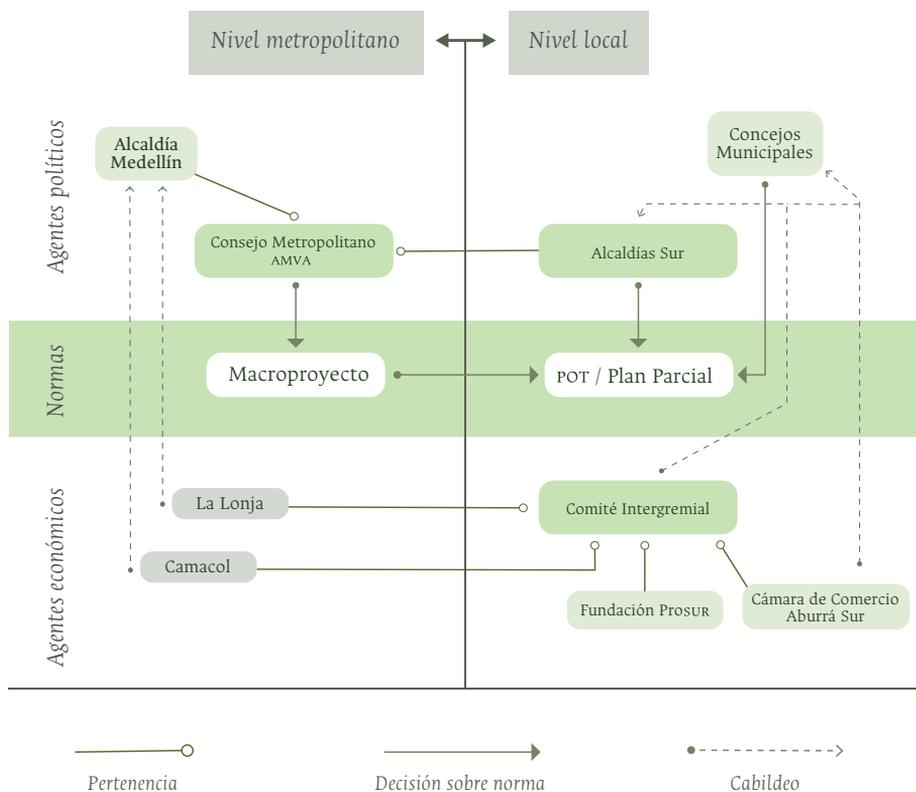
Es así, como en torno a este macroproyecto se ha configurado una estructura de gobernanza multiescalar con relaciones formales e informales entre los agentes políticos y económicos. A nivel formal, existen instancias creadas por las normas existentes cuyas relaciones y atribuciones están regladas. Sin embargo, a nivel informal, los agentes políticos y, principalmente, los económicos desarrollan sus agendas de canales de comunicación e influencia no oficiales, derivados de la cercanía con ciertos sujetos clave y por su prestigio e influencia, que además se hace posible por las escalas en las que actúan.

Además, esta multiescalaridad se refleja entre los agentes de la industria inmobiliaria de la zona estudiada. La figura 7 muestra una red de actores que ilustra los vínculos entre bancos, fiduciarias y empresas constructoras en el Aburrá Sur. Cada empresa se define como un nodo y se representa por un color

(amarillo para las fiduciarias, azul para las constructoras, verde para los bancos). Se estableció una relación entre nodos en cada caso que un banco prestara dinero a una constructora o que una constructora contratara una fiduciaria para un proyecto de construcción, partiendo de la base de datos Coordinada Urbana. La posición relativa de cada nodo depende del conjunto de relaciones con las demás. El tamaño de cada nodo es proporcional a su número de relaciones totales. Al analizar la

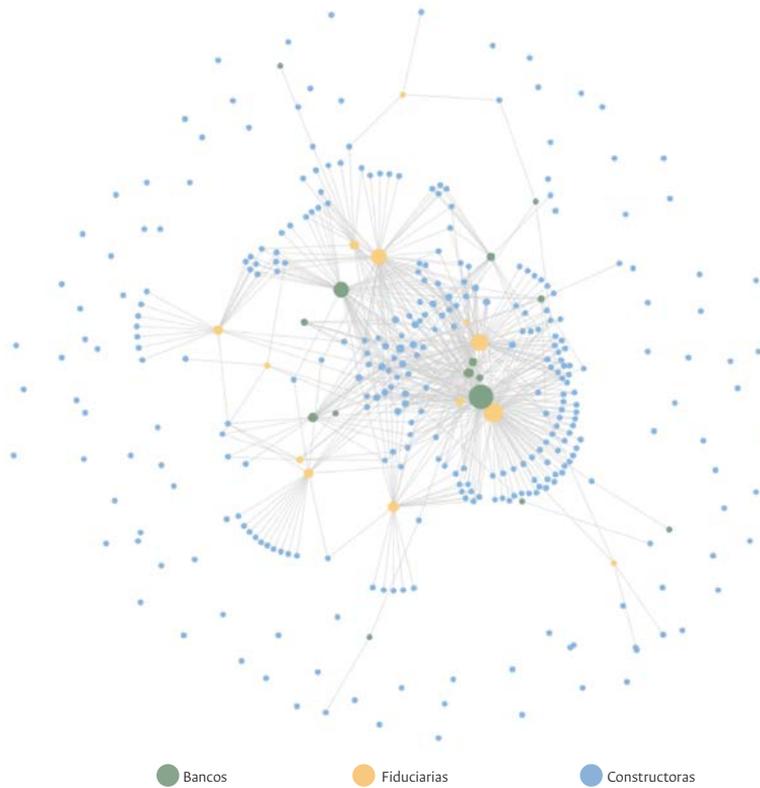
red, queda claro que los agentes articuladores son los financieros, es decir, los bancos y las fiduciarias son los nodos de mayor centralidad³ y conectividad. La estructura de doble núcleo está condicionada por la tensión entre los principales Bancos, Bancolombia y Colpatria. Se puede observar que bancos como Bancolombia, Colpatria y Davivienda, y las fiduciarias como Alianza, Acción y Corficolombiana, tienen una mayor centralidad en la red.

Figura 6. Esquema de gobernanza en torno al macroproyecto



Fuente: elaboración propia (2022).

3 El término *centralidad* utilizado en el análisis de la red se refiere a la posición relativa de cada agente en relación con los demás en la red, basada en el número de conexiones que tienen. Este concepto no debe confundirse con el de *centralidad urbana* utilizado en el análisis espacial del megaproyecto.

Figura 7. Red de agentes de la industria inmobiliaria

Fuente: elaboración propia con datos de Coordinada Urbana (2022).

A través de la propiedad accionaria de las empresas presentes en la zona, se establecen relaciones con procesos globales. En la sección anterior, se mencionaron los vínculos de las entidades financieras y las constructoras con los principales conglomerados financieros del país, que a su vez están vinculados a circuitos globales de inversión. Adicionalmente, muchas de las principales empresas industriales que actúan como grandes propietarias del suelo en el polígono del macroproyecto son subsidiarias de compañías multinacionales. En general, estas multinacionales han entrado en el mercado mediante la compra de empresas de origen regional durante las últimas décadas. Al estar vinculadas a circuitos globales por control accionario, tienen mayores posibilidades frente

a ofertas de operaciones inmobiliarias con el suelo de su propiedad, ya que los mercados vinculados a una planta en particular pueden atenderse no solo con la posibilidad de relociarla, sino también con modificaciones en otras plantas existentes en otros lugares del país o del mundo.

El suelo urbano se convierte así, en un activo más en los esquemas de valoración y decisión de corporaciones globales. De esta manera ya ha sucedido con los dos mayores proyectos de vivienda en ejecución dentro del polígono, que fueron construidos en las antiguas plantas de Coltejer, una gran empresa textilera, propiedad de Kaltex, empresa mexicana de tejidos que además participa en la industria inmobiliaria en ese país, y Peldar, una subsidiaria de

Owens Illinois, empresa estadounidense y mayor productor mundial de envases de vidrio.

Conclusiones

En las secciones anteriores se ha presentado una perspectiva de análisis sobre el estado y desarrollo de la Centralidad Sur, que brinda alternativas frente a la interpretación oficial. Al considerarse el megaproyecto en el contexto de las dinámicas más amplias del mercado inmobiliario local y de las políticas de planeación locales y metropolitanas, se puede argumentar que la Centralidad Sur es solo una estrategia parcial en la transformación de esta zona de la ciudad. Paralelamente, se han consolidado espacios de acumulación que se afirman en los márgenes del proyecto y en equilibrio con sus vacíos y zonas grises.

Estos espacios de acumulación se han consolidado mediante las estrategias de concentración de inversiones y producción de frentes de valorización por parte de las empresas promotoras-constructoras, en una dinámica ambigua frente a los lineamientos del megaproyecto. Las decisiones de inversión y el cambio de uso del suelo resultan de una negociación de agendas entre la industria inmobiliaria, las administraciones locales y los propietarios del suelo, que en el polígono de planeación de la Centralidad Sur son principalmente empresas industriales. Lo anterior se debe a que la superposición de normas metropolitanas y municipales generan un esquema de gobernanza que fomenta los canales informales de negociación. La escala de actuación de los agentes es determinante en este proceso: aquellos más vinculados a los circuitos globales de inversión tienden a ser los primeros en vincularse a las transformaciones propuestas en el macroproyecto con grandes inversiones inmobiliarias.

La vinculación con cadenas globales de producción, inversión y toma de decisiones condiciona las estrategias de agentes clave más conectados con escala global como las industrias, los bancos y los fondos de inversión. En este sentido, se observa una alta centralidad y capacidad de dirección de los agentes

financieros en la industria inmobiliaria en la zona de estudio, con presencia determinante de los principales conglomerados financieros del país y vínculos con los circuitos financieros internacionales por vía de la propiedad accionaria. En términos de la producción del espacio urbano, la dinámica descrita explica la simultaneidad de la expansión hacia las periferias, la renovación urbana, la integración y la diferenciación morfológica, todo en función de las tensiones y negociaciones de agentes inmobiliarios, terratenientes y administraciones locales.

Lo anterior invita a la reflexión sobre el uso de conceptos como financiarización y gobernanza. Es necesario reconocer las múltiples relaciones y complejidades constitutivas de estos procesos, especialmente en los arreglos espaciales multiescalares y dinámicos como el descrito en este artículo. Lejos de ser categorías que explican todo de forma abstracta, sirven para arrojar luz sobre las dinámicas concretas de distintos contextos. Por ejemplo, lo presentado en este artículo muestra que la financiarización, como predominio de la lógica financiera en la acumulación, está presente más allá de los mercados financieros y las transacciones con títulos inmobiliarios. Su expresión en la representación del espacio urbano como activo financiero es clave en la configuración de las agendas, estrategias y arreglos de los agentes estudiados, así como en las representaciones del espacio urbano. Grandes intervenciones como la Centralidad Sur seguirán transformando el paisaje urbano de nuestras ciudades y la forma en que sus habitantes conciben el espacio que habitan. Este último aspecto resulta de gran importancia para profundizar en futuras investigaciones.

Referencias

- Aalbers, M. B. (2020). Financial Geography III: The Financialization of the City. *Progress in Human Geography*, 44(3), 595-607. <https://doi.org/10.1177/0309132519853922>
- Area Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2010). Acuerdo metropolitano 18 del 10 de diciembre de 2010, por el cual se adopta y



- reglamenta en los aspectos metropolitanos el macroproyecto centralidad sur y se definen las condiciones de vinculación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. G.O. 3779 del 29 de diciembre de 2010. http://alphasig.metropol.gov.co/normograma/compilacion/docs/a_amva_0018_2010.htm
- AMVA. (2018). Revisión y ajuste macroproyecto centralidad sur. Documento diagnóstico. Medellín.
- AMVA. (2019). Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (Pemot). Medellín.
- Betancur Agudelo, J. A. y Montoya G., J. W. (2014). Políticas urbanas y regionales y la construcción del espacio metropolitano de Medellín. *Perspectiva Geográfica*, 19(1), 29-60. <https://doi.org/10.19053/01233769.3321>
- Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol). (2014). POR de Medellín 2014-2026. *Revista Construyendo Noticias*, 1(5), 5-7.
- Camacol. (s. f). Coordinada Urbana. <https://camacol.co/productividad-sectorial/modernizacion-empresarial/coordinada-urbana>
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2011). El territorio de la economía en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Informes Estudios Económicos.
- Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 del 18 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1001 y se dictan otras disposiciones. D. o. 43 091.
- Franz, T. (2018). Power Balances, Transnational Elites, and Local Economic Governance: The Political Economy of Development in Medellín. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 33(4), 85-109. <https://doi.org/10.1177/0269094218755560>
- Kennedy, L., Robbins, G., Bon, B., Takano, G., Varrrel, A. y Andrade, J. (2014). Megaprojects and Urban Development in Cities of the South. *Chance2Sustain*, 5.
- Guironnet, A. y Halbert, L. (2014). The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications. *The Oxford Handbook of Urban Politics*, 63(11), 5-32.
- Harvey, D. (2001). Globalization and the “Spatial Fix”. *Geographische revue: Zeitschrift für Literatur und Diskussion*, 3(2), 23-30.
- Rolnik, R. (2015). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.
- Santana Rivas, L. D., Ortiz Núñez, S. y Cardona Trujillo, H. (2021). ¿Y la producción capitalista de vivienda en Medellín (2009-2017)? Siguiendo pistas de financiarización. *Revista INVI*, 36(103), 235-267. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582021000300235>
- Suárez Montoya, A. (2021). *Saqueo. Estudio de la economía colombiana 1990-2020*. Ediciones Aurora.
- Theurillat, T., Vera-Büchel, N. y Crevoisier, O. (2014). Commentary: From capital landing to urban anchoring: The negotiated city. *Urban Studies*, 53(7), 1509-1518. <https://doi.org/10.1177/0042098016630482>
- Vélez, C. (2018). *Lecciones Aprendidas Del Proyecto Parques Del Río Medellín [Trabajo de grado de maestría]*. Universidad EAFIT. <http://repository.eafit.edu.co/handle/10784/12762>
- Vergara Constela, C. (2013). Gentrificación y renovación urbana. Abordajes conceptuales y expresiones en América Latina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 33(2), 219-234. https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2013.v33.n2.43006
- Zambrano, D. (2019, 15 de octubre). Pleito a la vista por demanda a PBOT de Sabaneta. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/demandan-tres-articulos-del-pbot-de-sabaneta-AB11762345>
- Zapata-Cortés, O. L. (2017). Valorización e internacionalización de Medellín, 2008-2015. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 47(126), 111-141. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v47n126.a06>
- Zunino, E. (2002). Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad. *Eure (Santiago)*, 28(84), 103-116. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1231>



Sección. Investigación | **Section.** Research | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.

Tramas colectivas, propiedad privada y prácticas mercantiles en una toma de tierras en el sur del Gran Buenos Aires

Santiago Nardin. Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador docente en Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6374-7791> Correo electrónico: santiagonardin@gmail.com

Recibido: 31 de julio de 2022

Aprobado: 15 de diciembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (cc by-nc-sa 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

Las primeras tomas de tierras organizadas en el Gran Buenos Aires (GBA) se registran a comienzos de los años ochenta, en las postrimerías de la última dictadura militar (1976-1983). Existe cierto consenso entre las investigaciones acerca del carácter horizontal y participativo de las modalidades organizativas de estos primeros asentamientos, así como de la relativa autonomía que mantenía en cuanto a su relación con el Estado. No hay tanto acuerdo, sin embargo, en torno a las razones que explican el agotamiento de estas experiencias, o de las características que distinguen a las nuevas tomas de tierras desde el punto de vista de su configuración política. El propósito de este artículo es estudiar, a través de entrevistas, la participación de un grupo de habitantes en una toma de tierras en San Francisco Solano, en el sur del GBA, en marzo del 2000, y que dio origen al asentamiento denominado, ficcionalmente, La Margarita. En este sentido, se exploran las representaciones que estos habitantes elaboran sobre la toma que dio origen al asentamiento y el derrotero posterior del barrio. Específicamente, el análisis toma en consideración las siguientes dimensiones: motivaciones que llevaron a su participación en la toma, formas de involucramiento en la organización de la ocupación, modos de asignación del lote ocupado, estatuto de las prácticas mercantiles y relaciones con el Estado y con los referentes político-territoriales.

Palabras clave: Hábitat popular, asentamientos informales, politicidad popular, ocupaciones de tierra, representaciones sociales.



Collective networks, private property, and market practices in a land occupation in the southern Greater Buenos Aires

Tramas coletivas, propriedade privada e práticas comerciais em uma ocupação de terras no sul da Grande Buenos Aires

Abstract

The first organized land occupations in Greater Buenos Aires (GBA) are recorded in the early 1980s, towards the end of the last military dictatorship (1976-1983). There is a certain consensus among the research regarding the horizontal and participatory nature of the organizational modalities of these initial settlements, as well as the relative autonomy they maintained in their relationship with the State. However, there is not as much agreement regarding the reasons that explain the exhaustion of these experiences or the characteristics that distinguish the new land occupations from a political configuration perspective. The purpose of this article is to study, through interviews, the participation of a group of residents in a land occupation in San Francisco Solano, in the southern GBA, in March 2000, which gave rise to the settlement fictitiously called “La Margarita”. In this regard, the representations that these residents develop about the land occupation that gave rise to the settlement and the subsequent trajectory of the neighborhood are explored. Specifically, the analysis takes into consideration the following dimensions: motivations that led to their participation in the land occupation, forms of involvement in the organization of the occupation, methods of allocation of the occupied lot, the status of market practices, and relationships with the State and political-territorial referents.

Keywords: Popular habitat, informal settlements, popular politicization, land occupations, social representations.

Resumo

As primeiras ocupações de terras organizadas na Grande Buenos Aires (GBA) foram registradas no início dos anos 80, no final da última ditadura militar (1976-1983). Há certo consenso entre as investigações sobre o caráter horizontal e participativo das modalidades de organização desses primeiros assentamentos, bem como a relativa autonomia que mantinham em relação ao Estado. Não há tanto consenso, porém, sobre as razões que explicam o esgotamento dessas experiências, nem sobre as características que distinguem as novas ocupações de terras do ponto de vista de sua configuração política. O objetivo deste artigo é estudar, por meio de entrevistas, a participação de um grupo de moradores em uma ocupação de terras em San Francisco Solano, sul do GBA, em março de 2000, e que deu origem ao assentamento denominado, ficcionalmente, La Margarita. Nesse sentido, exploram-se as representações que esses moradores elaboraram sobre a ocupação que deu origem ao assentamento e o posterior percurso do bairro. Concretamente, a análise tem em conta as seguintes dimensões: motivações que levaram à sua participação na ocupação de terras, formas de envolvimento na organização da ocupação, formas de atribuição do lote ocupado, estatuto das práticas comerciais e relações com o Estado e com referentes político-territoriais.

Palavras-chave: habitat popular, assentamentos informais, política popular, ocupações de terra, representações sociais.

Introducción

Desde principios del siglo xx y hasta mediados de los años treinta, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su periferia, se desarrollaron modalidades informales de acceso directo al suelo urbano por parte de las clases populares que dieron origen a las primeras “villas miseria”. A partir de los años cuarenta y hasta mediados de los setenta, lo distintivo del Gran Buenos Aires (GBA) fue una forma legal de acceso al suelo urbano para las clases populares a través del submercado de loteo popular (Clichevsky, 2012; Di Virgilio, 2015).

Las ocupaciones directas de tierras tienen una peculiar historia en Argentina. En comparación con otros países de América Latina, estos son fenómenos más recientes y de menor extensión (Azuela de la Cueva, 1993). Sin embargo, en las últimas cuatro décadas, estas ocupaciones han experimentado un crecimiento significativo gracias a importantes transformaciones en sus modalidades organizativas. Las primeras tomas de tierras organizadas en el GBA se registraron a comienzos de los años ochenta, en las postrimerías de la última dictadura militar (1976-1983). Existe una lectura común de 1981 sobre estas primeras tomas, que les confiere un estatuto paradigmático (Izaguirre y Aristizábal, 1988; Merklen, 1991; Cravino y Vommaro, 2018). Tres señalamientos han concurrido a esta hipótesis.

En primer lugar, el contexto en el que se desarrollaron las primeras ocupaciones estableció un marco particular que las inscribió en el campo de las luchas sociales y políticas contra la última dictadura militar. En segundo lugar, este hecho fue el eje vertebrador de una representación sobre aquellas tomas con características épicas, alrededor de la cual sus protagonistas galvanizaron una identidad colectiva que sigue dinamizando un activismo territorial de gran vitalidad hasta el día de hoy. De esta forma, se convirtieron en una referencia para una parte significativa de los movimientos territoriales que surgieron desde mediados de los años noventa y que, en el

sur del conurbano bonaerense, se desarrollaron con una intensidad particular. En tercer lugar, las tomas de tierras que se produjeron en las décadas siguientes, salvo excepciones, tendieron a hibridarse con otras modalidades informales de acceso al suelo, que incluyeron prácticas mercantilizadas, y en el marco de relaciones con el Estado que no se redujeron exclusivamente a respuestas represivas, aunque estas siguen siendo centrales en las formas en las que el Estado aborda las problemáticas del hábitat popular.

Como consecuencia, las ocupaciones de tierras que tuvieron lugar entre los años noventa y dos mil en la periferia de Buenos Aires permanecieron bajo la sombra de aquellas tomas “fundacionales”. De esta forma, tanto las miradas acerca del camino seguido por las primeras ocupaciones como aquellas interesadas en examinar las tomas de tierras que llevan más de tres décadas, se construyeron bajo coordenadas que subrayaron aspectos tales como la desafección y la creciente apatía de los vecinos, el debilitamiento de las tramas organizativas horizontales, como las asambleas barriales y la figura de los delegados de manzana, en sintonía con la creciente heteronomización respecto del Estado y/o de las redes “clientelares” (Barrera et al., 2010; González, 2010). La ascendente gravitación de las prácticas inmobiliarias informales representaba, en este contexto, un interrogante incómodo y difícil de descifrar.

Para otros, la mercantilización aparecía como una constatación de la degradación de las prácticas políticas de los sectores populares, cada vez más asociados con la ilegalidad y con la circulación de violencias intrabarriales. En última instancia, exponía los lazos profundos que unían estas prácticas con las redes ligadas al tráfico de drogas u otras actividades ilícitas en el conurbano bonaerense y que configuraban un “orden clandestino” (Dewey, 2015).

Entre estos últimos, el corolario de esta aproximación al problema de las ocupaciones fue una explicación culturalista acerca de la corrosión de valores previos, en los que la solidaridad, la preocupación desinteresada por

la suerte de los vecinos y la disposición a involucrarse activamente en proyectos colectivos cedieron a prácticas individualistas, motivadas exclusivamente por la búsqueda de un beneficio material e imposibilitados de ensayar soluciones colectivas. Todo ello en relación con una interpretación que definía al peronismo como la estructura que canalizaba políticamente las tendencias “gregarias” y “volátiles” de estos grupos desencastrados de las viejas inscripciones colectivas (Ossoona, 2014).

Los abordajes “miserabilistas” desarrollados en torno a las ocupaciones y la política popular en el conurbano durante los años noventa y los dos mil han encontrado un aliado involuntario en la escasa cantidad de investigaciones académicas enfocadas en conocer los determinantes de estas transformaciones y, sobre todo, por revisar los modos en que los protagonistas vivencian, se representan y evalúan las nuevas coordenadas bajo las que se desarrollaron las tomas de tierras.

En contraposición a esta visión que centra la atención en la asociación de la política territorial con lo delincuencia, otras investigaciones han abordado el problema de la circulación de violencias en tomas de tierras (Tufro et al., 2017). Estas observaciones señalan que estas tomas fueron cada vez más objeto de debate público a partir del problema de la violencia o de los “focos de inseguridad”, lo que las convirtió en un aspecto que no ocupaba un lugar central en los trabajos sobre las primeras ocupaciones. La crítica de estos autores al trabajo de Ossoona, apoyada en este artículo, apunta a la centralidad que le otorga a ciertas personificaciones como los principales protagonistas de las tomas de tierras con el único propósito de expandir mercados delictivos y controlar a las poblaciones. Esta perspectiva reduciría una pluralidad de situaciones políticas en los asentamientos a la mera acción de mafias, sin desconocer la presencia de estas en algunas de las ocupaciones de tierras en las últimas décadas (CELS, 2016).

Con respecto a la cuestión de la violencia en los asentamientos como tema privilegiado,

Cravino ha procurado mostrar que la violencia no puede ser atribuida a “la vida particular de los sectores populares” sino a “un modo de relación del Estado con estos grupos (y la co-construcción de la vida sociopolítica)” (Cravino, 2016, p. 59). La autora cuestiona la representación de las villas y asentamientos como regidos por una “ley de la selva” en la que la ausencia de normas es la característica distintiva de la vida en asentamientos informales atravesados por las problemáticas del comercio de drogas.

En este marco, el propósito de este artículo es estudiar, a través de entrevistas en profundidad, la participación de un grupo de habitantes en una toma de tierras que tuvo lugar en San Francisco Solano, en el sur del GBA, en marzo de 2000 y que dio origen al asentamiento que denominaremos La Margarita, para preservar el anonimato de los entrevistados. En el estudio, se analizan las representaciones que estos habitantes tienen sobre la toma que dio origen al asentamiento y el derrotero posterior del barrio. Más específicamente, el análisis se centra en las siguientes dimensiones: las motivaciones que llevaron a su participación en la toma, las formas de involucramiento en la organización de la ocupación, los modos de asignación del lote ocupado, el estatuto de las prácticas comerciales y las relaciones con el Estado y con los referentes político territoriales.

Metodología

San Francisco Solano es una localidad ubicada en el sur del conurbano bonaerense, abarcando parte de los municipios de Quilmes y Almirante Brown. Según, el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAR) de 2018, en esta zona existen 68 villas y asentamientos, de los cuales, 25 se encuentran en San Francisco Solano y Quilmes Oeste. Ocho de ellos surgieron entre 2000 y 2010, seis durante 1980, siete entre 1950 y 1970, mientras que los restantes tres asentamientos no precisaron su origen.

En 2018, junto a un equipo de investigación, docencia y extensión del programa Licenciatura en Sociología de la Universidad

de Buenos Aires, se da inicio a un trabajo de campo en La Margarita, a través del contacto con las responsables administrativas de una de las instituciones públicas. Allí se realizaron 14 entrevistas en profundidad a los habitantes del asentamiento, considerando género y edad. A todos los entrevistados se les aplicó la misma guía de entrevistas para asegurar que se abordaran las mismas dimensiones en un intercambio dialogado y flexible. En 2019, se repitió el trabajo de campo con las mismas características y 12 entrevistas. En ambos casos, se modificaron los nombres de los entrevistados para preservar su identidad, tal como se acordó previamente. Del total de entrevistas, se seleccionaron 6, a través de un muestreo intencional que sintetizaba la diversidad de perfiles en torno a las dimensiones de análisis.

El análisis se llevó a cabo mediante el software AtlasTi. Para ello, se identificaron nodos temáticos relacionados con las motivaciones de los entrevistados para participar en la ocupación de tierras, el valor social de la pequeña propiedad inmobiliaria, las formas organizativas, la localización de las viviendas, el estatuto de las prácticas mercantiles y la autoconstrucción en la producción del hábitat. Otro conjunto de dimensiones alude a las valoraciones acerca de los referentes político territoriales, los juicios sobre sus prácticas militantes y sobre las personas que participan de sus redes de politicidad, así como también a las evaluaciones sobre las políticas de asistencia pública y sus beneficiarios.

Conceptualmente, a fin de evitar un “tratamiento naturalista” de los materiales cualitativos, es necesario considerar que el lenguaje no es una materia inerte en la que el investigador simplemente busca los contenidos. Por el contrario, siguiendo a Leonor Arfuch (2002), el contenido no puede ser aislado del enunciado, sino que todo contenido ya está “modalizado”, es decir, lleva las marcas deícticas que lo ubican y relacionan con quien lo enuncia de manera específica. Simplificadamente, lo que se dice es inseparable de cómo se dice. Este enfoque enfatiza la pragmática de la enunciación,

la inscripción discursiva y presta atención al modo en que las posiciones, las voces, y puntos de vista se construyen en los propios enunciados, más allá de la intencionalidad manifiesta o hipotetizada de quien las expresa. De esta manera, no solo en lo que se dice en la frase articulada, sino también en la interjección, el desvarío, el silencio, el corte, el cambio de tema o la omisión, hay un material relevante para el investigador.

Por otro lado, según Marradi et al. (2018), la entrevista constituye una forma particular de conversación entre dos o más personas, en la que la dirección está a cargo del investigador que busca propiciar un “discurso conversacional continuo” y con una línea argumental clara por parte del entrevistado alrededor de temas definidos previamente por el investigador. Este tipo de encuentros exhibe una estructura paradójica: se trata de un intercambio deliberadamente instrumental y limitado en el tiempo entre personas generalmente desconocidas, que debe combinar impersonalidad e intimidad, por un lado, y profesionalismo, pero en un marco descontracturado, por el otro.

En este artículo se reconoce una doble temporalidad: la de los acontecimientos y la de la evocación (Jelin, 2002). La primera refiere a los hechos sobre los que se interrogó a los entrevistados (que tuvieron lugar casi dos décadas antes de las entrevistas), mientras que la segunda alude al presente desde el cual se realiza la rememoración. La temporalidad de la memoria no se agota en los sentidos que se construyen acerca de determinados procesos del pasado, ya que se realiza siempre desde un presente y de acuerdo con un futuro deseado. El presente contiene y resignifica la experiencia pasada y se moldea por las expectativas, es decir, por la referencia a una temporalidad futura. Nuevos acontecimientos y coyunturas pueden introducir modificaciones en los marcos interpretativos para la comprensión de las experiencias pasadas.

Por su parte, toda memoria es una forma de representación social acerca del mundo que elaboran los individuos, pero que se haya

enmarcada socialmente. Los recuerdos personales están inmersos en narrativas colectivas que sedimentan en conmemoraciones y rituales que favorecen su fijación. La memoria incorpora las vivencias de otros que le son transmitidas, de manera que el pasado puede condensarse o expandirse según el modo en que las experiencias pasadas son asimiladas (Jelin, 2002).

Resultados

Equilibristas en una toma de tierras. Entre la producción del espacio propio y el sostenimiento de las redes

Las ocupaciones de tierras suelen ser protagonizadas principalmente por parejas jóvenes que alquilan o cohabitan con sus familiares. Cuando se les pregunta por las motivaciones que los llevaron a participar de la toma de tierras, suelen hacer referencia a la constitución de un espacio de autonomía relativa respecto de la familia nuclear y extendida. Este aspecto ha llamado la atención de Alicia Lindón en sus investigaciones (2005). En las concepciones del habitar, el “mito de la casa propia” es un aspecto central del imaginario urbano que asume características específicas en las periferias, sostiene Lindón. En contextos de hacinamiento y precariedad de infraestructuras, la búsqueda de una vivienda propia se relaciona no solo con la aspiración a mejorar la calidad material de la residencia, sino también con liberarse de mecanismos de control social de la familia extensa y de la convivencia, muchas veces conflictiva, con la parentela.

De esta manera, bajo determinadas circunstancias, la búsqueda de una vivienda propia en una urbanización informal puede estar motivada por aspiraciones “individualizantes” más que ser la expresión de un modo de vida comunitario. No obstante, estas relaciones familiares configuran soportes fundamentales para la organización de la vida

en las periferias. De esta forma, los jóvenes ocupantes intentan establecer un complejo equilibrio: buscan conformar un espacio que permita resolver las condiciones de hacinamiento y constituir un ámbito propio que les brinde autonomía respecto de los mecanismos de control familiar que impone la cohabitación. Sin embargo, también intentan estar lo suficientemente cerca para poder disponer de los apoyos y participar en las redes de ayuda mutua que permitan resolver el acceso a determinados bienes y servicios, como cuidados, reparaciones, oficios, etc., que alivien el peso sobre economías extremadamente ajustadas (Pírez, 2018). Como veremos más adelante, estos parecen ser elementos fuertemente estructurantes de algunos de los relatos.

Álvaro tiene 46 años y trabaja como auxiliar en la escuela del asentamiento. Antes vivían en Florencio Varela, una localidad vecina, y llegaron a la toma de La Margarita para estar más cerca de sus redes familiares, residentes de un barrio lindante surgido de las ocupaciones de 1981. De hecho, tuvieron conocimiento de la ocupación a instancias de sus familiares, cuando un primo ocupó un lote y les cedió el terreno porque decidió no permanecer en la ocupación. Sobre esos primeros días de permanencia en la ocupación, el relato de Álvaro enfatiza la incertidumbre, la falta de conocimiento mutuo entre los participantes y el desconocimiento respecto de si había y quiénes eran los organizadores de la ocupación. La acción de ocupación es narrada alrededor de una tensa articulación entre lo individual y lo colectivo, la competencia y la solidaridad.

Los primeros días, bueno, fueron complicados, porque en su momento había mucha gente que no se conoce, no te conoces ni uno con el otro, pero siempre tenés que estar cuidando lo tuyo. (Álvaro, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

La experiencia de Cecilia en la toma de tierras, quien también tenía 46 años al momento de la entrevista, exhibe aspectos más traumáticos. Identificada con su pertenencia a un

barrio de clase media de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su llegada a La Margarita fue la consecuencia de una fuerte caída social. En el momento de la toma, vivía con su cuñada en La Florida, un barrio cercano de Solano, cuando se enteró de que había comenzado la ocupación.

Primero vine a conocer, estuve casi 20 días yendo y viniendo de acá para allá con esto. [...] Lloraba yo, no quería saber nada. Al estar viviendo en un lugar cómodo. En calles, cerca del colectivo, el venir a esto. Para mí esto era una villa, un infierno todo. [...] El origen del barrio fue el tener algo propio, el establecer muchas familias y fue todo... El dejar algo el día de mañana para tus hijos. Que no estén de acá para allá alquilando algo o teniendo necesidades de vivienda, [...] y yo sé que mis hijos van a estar en su cama que no necesitan andar alquilando, porque también si no te alcanza ni para comer, no te va a alcanzar para alquilar. Estar en un lugar seguro, queremos el progreso. (Cecilia, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

A pesar de las dificultades iniciales, Cecilia se involucró en la organización colectiva de la ocupación, lo que resultó en una apropiación y resignificación del espacio. La legitimidad de la toma, en su relato, se fundamenta en varios elementos: la ausencia de un propietario reconocido de los terrenos, la inexistencia de otras vías para acceder a un lote propio para dejar de ser inquilinos, la aspiración de legar un bien inmueble a sus hijos y los esfuerzos colectivos volcados en convertir ese lugar en un espacio habitable. La centralidad de la pequeña propiedad, en la historia de Cecilia, es el punto en el que convergen las motivaciones individuales con la acción colectiva. La propiedad queda asociada también a la seguridad, en referencia a la construcción de certidumbres frente a las presiones que supone ser un inquilino y tener que asegurar ingresos regulares para solventar el pago del alquiler. La toma, para los propietarios, significa relajar

parcialmente la presión sobre recursos monetarios, muchas veces exiguos (Pírez, 2018).

Cecilia ofrece un relato minucioso de la organización de la toma porque se involucró muy activamente, al punto de convertirse en delegada de su manzana. Este tipo de narraciones ofrece elementos empíricos para discutir interpretaciones como las de Ossona (2014) que leen las transformaciones en las formas de ejercicio de la política territorial en el sentido de una progresiva desarticulación y creciente volatilidad, en contra de un pasado identificado con la existencia de colectivos fuertemente estructurados. Si bien se reconoce que la política barrial experimentó cambios significativos en las últimas décadas en el GBA, reducirlas a una mera desintegración de lazos pretéritos constituye una imagen poco precisa de las dinámicas territoriales contemporáneas.

En su relato Cecilia evoca algunos conflictos con las fuerzas de seguridad que amenazaron con desalojar a los ocupantes, aunque no llegaron a concretarse. La importancia atribuida a la red organizativa se relaciona, además, con un episodio que se suscitó alrededor del lote en el que ella se había asentado. Junto con otro grupo de vecinos, Cecilia ocupaba un lote en una franja que estaba destinado a usos colectivos, como una plaza. Para dejar ese lote, se requirió acordar una relocalización dentro del barrio. La condición puesta por Cecilia para abandonar el lote fue la promesa de proveerle otro con las mismas ventajas de locación, tanto en relación con el centro del barrio, como a las redes de reciprocidad construidas.

Yo les dije "no me quiero ir muy lejos de la zona verde", yo ya tenía los vecinos, ya hacían como dos o tres años que estábamos acá, yo los conocía. (Cecilia, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

La forma de proceder de la comisión consistió en relevar qué lotes no estaban siendo ocupados de manera permanente, y Cecilia fue reubicada en otro cerca de la plaza, en cumplimiento de sus requerimientos. De acuerdo con

su relato, en el nuevo terreno había emplazada una casilla de chapa, pero que estaba deshabitada, y que ella mantuvo en pie durante un tiempo, esperando a que alguien la reclamara para entregársela. Eventualmente se presentó una persona que aseguró ser el ocupante original del lote lo que desató un conflicto que escaló hasta la amenaza de violencia física.

Al [lote al] que me trasladaron tenía una casa hermosa de chapa, bien establecida, pero yo no toqué nada. Yo me hice la casilla adelante. Después vino el dueño a sacarme, y ahí discutimos [...] Y justo pasa un vecino y me dice “Cecilia, ¿tenés problemas?”; “Sí”, le digo, “decile al Gaucho y a la comisión que vino el chico este dueño de acá” y no tardaron 10 minutos que estaban acá. Toda la comisión y le dijeron: “No, te tenés que ir, agarrá tus cosas porque vos acá no vivís, esto es para que la gente viva, no para que vengan los fines de semana”. Y bueno, se fue, quedé yo, y ahí empecé. (Cecilia, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

El caso de Mirta se asemeja con el de Cecilia y arroja luz sobre algunas dimensiones relacionadas con la conexión entre acción directa y mercantilización en la toma que dio origen al barrio. Mirta llegó a la toma un día después de su inicio, el 1 de abril de 2000, con casi 30 años. Fue entrevistada en una de las instituciones del barrio, donde trabaja como empleada de maestranza, posición que logró gracias a las relaciones políticas con un referente del barrio que ya falleció. Mirta relata que consiguió un terreno pagando una suma de dinero a uno de los delegados de manzana. Para ello, juntó sus escasos ahorros y un adelanto que le pidió a su empleadora de aquel entonces. En su relato, detalla cómo funcionaban las ventas de lotes.

Acá, cuando recién agarraron, vendían los terrenos, cuando recién agarran. Por ejemplo, yo agarro un terreno y lo vendo a una persona que por ejemplo alquila. ¡Son pendejos, son los pibes! Ellos son los que venden los terrenos. Vienen, se toman todo el día y toda la noche y

al otro día viene una persona y le dice [diálogo recreado por Mirta]:

- Che, ¿no querés vender el terreno?
- Sí
- ¿A cuánto?
- Póngale... quince mil pesos

Y bueno, vende. Pero uno no sabe si se van a quedar, eso es lo más lindo [en tono irónico], porque no sabemos si nos vamos a quedar en el terreno. Entonces, el otro se jode. Pero, gracias a Dios, ¡hasta ahora!, los terrenos que tomaron, se quedaron. (Mirta, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

El escenario de los primeros momentos de la ocupación, sin embargo, estaba relativamente organizado de acuerdo con ciertas pautas que se hacían cumplir a través de la figura de “el Gaucho” y de la comisión. Las normas establecidas, si bien no permitían las operaciones de compra/venta y las sancionaban públicamente, dejaban un margen para que se transaran algunos lotes. Estas operaciones se realizaban entre familiares o a través de terceros que mediaban entre compradores y vendedores, pero se respetaban los trazados amanzanados y se trataba de preservar los espacios asignados para el equipamiento colectivo, como plaza, escuela y sala de salud, entre otros. Por eso, Mirta (ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019) enfatiza en su relato: “nosotros agarrábamos el terreno lo que nos correspondía”.

La ocupación de su terreno tampoco estuvo exenta de conflictos. Según cuenta, el delegado que le había vendido el lote, supuestamente desocupado, al poco tiempo se lo reclamó nuevamente para entregarlo a un primer comprador, en una operación cuya existencia Mirta ignoraba. Como forma de zanjar el conflicto y arribar a una solución que resolviera, principalmente, la propia situación del referente, el delegado pretendía que Mirta, ahora convertida en delegada de manzana, cediera una parte de su lote, por el que ella ya había pagado, para ubicar allí al otro comprador.

Teníamos delegados, ¡pero más sinvergüenza los delegados de nosotros!

Entrevistador: ¿Y usted nunca participó, quiso ser delegada o algo de...?

Mirta: Sí, yo era delegada, de la manzana.

Entrevistador: ¿Y cómo fue esa experiencia?

Mirta: Y fue buena porque yo peleaba por el terreno de los vecinos, porque había uno que vino y que era delegado y que, bueno, quería sacarnos una parte del terreno porque había vendido el terreno de un vecino que se fue, porque bueno, no podía estar. Pero después vino y reclamó. [...] Vendió, y vino y me dice: “Mirta, tengo que sacarte una parte”. “¡No!”, le digo, “por qué me vas a sacar, si este es mi terreno” y me dice “no, pero tengo que sacarle porque la vecina...”. “¡No! si vos vendiste es tu problema” y yo tenía todos mis vecinos en contra mía. Porque me decían a mí que él era matón, que él me iba a venir a lastimar, y bueno le digo [...] “Yo no voy a dar mi terreno” y por mí, gracias a Dios, el terreno quedó como correspondía. (Mirta, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

Después de este episodio, Mirta siguió siendo delegada de manzana, organizando reuniones y resolviendo los conflictos relacionados con los lotes hasta que, en algún momento, decidió retirarse debido al agotamiento por lo que requería la tarea. Su activismo le había otorgado cierta reputación en el barrio, lo que le permitió conseguir un puesto como empleada municipal.

Las prácticas mercantiles aquí observadas, que ejemplifican otras que se han estudiado en las entrevistas, están bastante alejadas de lo que Pedro Abramo (2012) caracteriza como un mercado popular informal a partir de sus estudios empíricos. Para que exista un mercado como tal, se debe garantizar la reproducción intemporal de la compra, venta y/o alquiler informal de tierra e inmuebles, lo que requiere ciertas garantías, en última instancia coactivas, que aseguren los contratos

o permitan restablecer la confianza entre las partes. Dado que las tramas de parentesco y amistad, por sí solas, no pueden garantizar los contratos de forma duradera, se requiere de la mediación de un tercero. Sin embargo, en sus formas embrionarias, como se evidencia en el trabajo de campo realizado, los contratos mercantiles se basan en tramas previas de parentesco, amistad y/o vecindad, en las cuales predominan los intercambios mercantiles simples (reproducción sin acumulación) y no lógicas de reproducción ampliadas (Pírez, 2019). No obstante, es posible identificar la formación embrionaria de rentas características por los asentamientos que identifica Abramo, vinculadas con ciertas “externalidades exógenas” al lote, como la localización y accesibilidad a ciertas infraestructuras urbanas como los espacios verdes.

Redes de reciprocidad, Estado y mercado. Estrategias híbridas en la producción de la vivienda

Buena parte de los habitantes de La Margarita que fueron entrevistados acondicionaron sus lotes a través de tareas de desmalezamiento, limpieza y relleno, y construyeron sus viviendas mediante estrategias híbridas que combinaron autoconstrucción con ayuda de familiares y vecinos, la contratación informal de mano de obra, la compra de materiales y producción estatal. Es importante destacar que el período de construcción puede extenderse entre cinco y siete años, durante los cuales la composición familiar puede sufrir cambios significativos, como la llegada de nuevos hijos, el allegamiento, las disputas que tensionan la cohabitación, la edificación en altura, o la subdivisión de los lotes. Raramente los habitantes de La Margarita consideran que su vivienda está terminada.

Los habitantes hacen referencias constantes a las obras que desean realizar cuando dispongan de algún ingreso adicional, como instalación de artefactos, revoques, cañerías, impermeabilización, pintura, instalación de

rejas por seguridad, ampliaciones para acomodar a los miembros originales o para dar lugar a nuevos habitantes y reparaciones para solucionar los problemas que la vivienda sufre por permanecer inconclusa durante largo tiempo, como daños ocasionados por las inundaciones, impericias relacionadas con la autoconstrucción o por la mala calidad de los materiales (humedad, filtraciones y grietas en las paredes y los techos, cambio de cerramientos, desniveles en los pisos, etc.).

Victoria, una de las entrevistadas, relató que aunque su casa está terminada, se encuentra en un estado permanente de obra. A los 22 años, ella se unió a la ocupación después de ser informada por familiares, quienes también le brindaron un valioso acompañamiento. Cuando llegó a La Margarita, se instaló en un terreno que pronto debió abandonar debido a que una calle planificada lo cruzaba por la mitad. Luego, aprovechó la oportunidad para comprar un lote que otro ocupante le ofreció. Victoria forma parte de un grupo de vecinos que prefieren mantenerse de las sociabilidades barriales en general, y en particular, del mundo de la política territorial y de las instituciones asistenciales. Al hablar de los problemas de desempleo en el barrio, establece la siguiente distinción dentro de este.

Hay gente que también le gusta vivir así, que no le gusta avanzar, no les gusta trabajar... tienen la posibilidad y prefieren, eligen no hacerlo [...] Yo siempre pienso que la ayuda... este... hay mucha gente que se les ayudó y a veces la gente no valora eso, es como que las viviendas que se hizo acá la mayoría si caminas un poquito vas a ver viviendas que se hicieron... las vendieron... las viviendas que se hizo del gobierno. (Victoria, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

Álvaro (ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019) fue uno de los beneficiarios del plan de viviendas estatales que menciona Victoria. La construcción de su vivienda se ubicó en el fondo del lote, pero quedó incompleta porque la empresa

contratista se retiró aduciendo incumplimientos por parte del Estado. De esta manera, Álvaro relata que solo levantaron las paredes y el piso, por lo que su hija, a quien cedió la vivienda parcialmente construida, se encargó de terminarla. En la parte delantera del terreno, edificó la casa en la que vive él y afirmó: “no tuvimos ayuda de nadie, la hice yo”. Además, reservó un espacio en el frente del terreno para construir una habitación separada de la vivienda principal para montar un pequeño almacén. Respecto al rol de los referentes barriales en la gestión de las demandas habitacionales, Álvaro señala que la vinculación en las redes políticas del territorio puede tener connotaciones negativas. Frecuentar a los referentes significa ser observado con recelo por los demás vecinos de La Margarita: “la gente te mira mal por andar con este, andar con el otro. Cuando tienen mala fama, quedás mal parado vos también”. En cuanto a la titularidad de la vivienda, Álvaro la valora en relación con las ventajas que podría reportar en caso de venderla y la seguridad de la tenencia: “Así te aseguras que el terreno es tuyo. El día de mañana, si querés venderlo lo vendes, si no, se lo dejás a tus hijos ya escriturado todo”.

Cecilia es otro caso de beneficiaria de vivienda social construida por el Estado a través de convenios con empresas y cooperativas. Menciona que la suya fue una de las primeras viviendas construidas y que pasaron varias empresas, pero ninguna la terminó. Comenta con tedio los procedimientos burocráticos, sobre los que revela un conocimiento preciso de los distintos pasos involucrados (las licitaciones, las elecciones de las empresas, la contratación de obreros con residencia en el barrio). El relato de la edificación de la vivienda se estructura alrededor de una conflictiva relación entre el referente barrial, el Estado y las empresas contratistas. Desde su óptica, la responsabilidad por los fracasos sistemáticos de las obras recaen sobre Manuel “el Gaucho” Arias, el principal mediador barrial.

Pasa que como había un dirigente del barrio, quería plata y la coima, por eso mi casa no se

terminó. Porque ya llegó un punto que la empresa se cansó de estar pagando a un puntero de acá, ahora no está. Y se fue, y dejó la mitad del barrio. Después vino otra empresa a hacer el mismo modelo, pero de Telgopor. [...] Las primeras que cuando fueron las inundaciones empezaron a sacar la gente arriba de los telgopores porque ya el agua les llegaba pasando el cuello. (Cecilia, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

La empresa encargada de construir la vivienda de Cecilia en el marco del convenio con la provincia de Buenos Aires no la finalizó, por lo que el padre de su hija, que era albañil, continuó con la obra. Sin embargo, la pareja se separó poco tiempo después y Cecilia no pudo asumir terminar la construcción de la vivienda. Actualmente, aún faltan obras importantes como el pozo del baño, la grifería y la construcción de una segunda habitación, además de reparar una filtración que afectó a una parte del techo.

En estas condiciones, Cecilia considera que la solución es conseguir un mejor trabajo que le permita costear la compra de materiales para finalizar la construcción de su vivienda y, además, apelar a las redes familiares. Su experiencia es representativa de la valoración “trabajocéntrica” que prevalece entre los habitantes de La Margarita en cuanto a la resolución de las necesidades habitacionales.

Lo que pasa es que al no tener trabajo no se puede hacer nada. Se piensa en el día a día para poder comer. Si yo tuviera un trabajo estable, compro algo para la casa, un bote de pintura, una bolsa de cemento y me pondría a terminar de arreglar o lo pondría a mi hermano. (Cecilia, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

En el caso de Cecilia, la valoración de la vivienda se asocia con la importancia que se le atribuye a la autonomía individual, en contraposición a las dificultades que supone “vivir

de prestado”. Ser propietario de una vivienda es también ser dueño de tiempos y de espacios tanto materiales como simbólicos, para organizarlos y disponer de ellos. Cecilia se refiere a estas dimensiones de la propiedad cuando afirma que “cuando estás viviendo de prestado, nunca sos dueño de nada”.

En cuanto a Mirta, en el relato de valoración de la vivienda, la autonomía e independencia contrasta con la experiencia de alquilar, ya sea formal o informalmente, o “de prestado” en la casa de un pariente.

Porque tengo mi terreno nadie me puede venir a decir: “che, levantate, no sé, temprano, porque es mi casa”. Yo en mi casa hago lo que quiero, en mi casa si quiero dormir todo el día, duermo todo el día, si no quiero dormir, me levanto temprano. (Mirta, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

En el caso de Mirta, valora positivamente las mejoras progresivas que ha tenido el barrio, aunque se lamenta por la falta de pasos vehiculares, ya que solo hay uno que cruza el arroyo Piedras y llega hasta Camino General Belgrano, y la ausencia del asfalto en muchas calles, lo que dificulta el ingreso de patrulleros y ambulancias: “somos como una isla abandonada”, explica. A pesar de los rumores sobre la inseguridad en La Margarita, dentro y fuera del asentamiento, ella se siente segura y se mueve sin demasiada preocupación gracias a su densa red de relaciones en el barrio, que recurren a ella para pedirle orientación acerca de trámites y diligencias ante el municipio.

Por otro lado, antes de mudarse a la vivienda construida por el programa habitacional, Sebastián y su familia vivieron en una casilla que reparaban constantemente con madera para evitar que se cayera¹. Después de siete años, finalmente pudieron mudarse a la nueva casa construida por el plan de viviendas, que para ellos “cayó como algo del cielo”. Aunque en su relato no se menciona el valor

1 A propósito de las representaciones que los habitantes de los asentamientos informales construyen en torno de la casilla, consultar Maneiro (2017). Allí se analiza la dimensión afectiva que envuelve a la casilla vinculada con el valor de uso que se le confiere.

inmobiliario de la vivienda, para ellos la casa tiene un valor muy importante por su función como hogar.

Podés escuchar música tranquilo, podés comer en familia, es bastante grande. En cambio, cuando nosotros no podíamos tener invitados porque la casillita de nosotros era chiquita, no entrábamos, pero ahora con este, sí. (Sebastián, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

En comparación con relatos previos, para Sebastián y su familia, el proceso de adjudicación de las viviendas se desarrolló de manera más armónica. Resalta una articulación virtuosa entre Estado y el referente barrial en la implementación de la iniciativa. En la descripción que Sebastián realiza, se destacan algunos atributos que caracterizan el ejercicio del poder político por parte de “el Gaucho”.

El puntero político que manda acá [en referencia a “el Gaucho”] hizo una reunión, fue y habló personalmente que esta era una zona inundable, que las casas que teníamos eran todas precarias y que querían que hagan una vivienda. Y fue, y salió así, salió que quedamos con la vivienda. Nos anotamos a todos, nos anotó, y a cada uno: cómo vivía, la situación que vivía. (Sebastián, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

A diferencia del relato de Álvaro, en el que la construcción de la vivienda se presenta como una acción netamente individual, y el de Cecilia, para quien “es necesario pagar algo para recibir la vivienda”; en el caso de Mario, se construye una representación fuertemente “estadocéntrica”, que se articula con una valoración de la vivienda como un reaseguro ontológico (Lindón, 2005), es decir, la casa es más que la satisfacción instrumental de la necesidad de cobijo, es una posibilidad para aspirar a una mejor calidad de vida para él y para sus hijos.

Este gobierno me ayudó mucho, me ayudó a ser digno de tener una casa [...] Imaginate, poder tener una casa, donde podés tener un poco

de cerámica, donde podés tener un baño, fue algo que... nos cambió la vida [...] Fue una ayuda muy importante del gobierno para que uno pueda mejorar su estado de vida, y que fue lo que hizo con mis hijos: mi hija terminó el secundario, mi otro hijo terminó el secundario.[...] Ayudó a que ellos pudieran capacitarse, por lo menos a poder terminar un estudio, que era lo más importante, para mí, y para ellos. (Mario, ocupante de La Margarita, comunicación personal, noviembre de 2019)

En contraste con los relatos anteriores, en los que predominaba un juicio reprobatario acerca de las iniciativas estatales sobre la vivienda en el barrio, para Mario se trató de un parteaguas: “antes de eso no había dignidad”, en alusión a la posibilidad de acceder a una vivienda de material, luego de años en una casilla precaria. La vivienda construida a partir de un plan estatal es una fuente de dignidad para él, por haber vivido en una casilla precaria. Por otro lado, la valoración de la vivienda se asienta en la posibilidad de disponer de la comodidad que la casilla no ofrecía.

Conclusiones

En este artículo se estudia la toma de tierras que dio origen al asentamiento La Margarita en marzo de 2000. Se investigan los modos de estructuración de la ocupación, las formas en que accedieron al lote los ocupantes y las prácticas mercantiles involucradas en ese proceso. El análisis empírico tiene como objetivo contribuir a la comprensión de las coordenadas que organizan a las ocupaciones directas de tierras en las últimas décadas en la periferia del GBA, a través de la recuperación de ciertos debates conceptuales de la literatura clásica sobre la temática y de producciones más recientes.

Las representaciones de los habitantes acerca de su involucramiento en la toma están atravesadas por un movimiento de distanciamiento respecto a las relaciones familiares en

la búsqueda de mayor autonomía y de constituir un espacio propio que remite, asimismo, a una dimensión material vinculada con los problemas de hacinamiento. Al mismo tiempo, estas redes familiares son un soporte sustantivo para poder participar de la toma y, más en general, para organizar la vida cotidiana en los asentamientos.

Las evaluaciones de los participantes de la toma también ilustran una ambivalencia en torno a la organización de la ocupación; algunos relatos enfatizan la desconfianza y los temores durante el proceso, mientras que otros dan cuenta de un relato fuertemente estructurado alrededor de la Comisión, los delegados y “el Gaucho” Arias, quienes se encargaron, a través de la persuasión como del amedrentamiento, de asegurar la traza amanzanada y los espacios disponibles para las plazas y el equipamiento comunitario. Aunque en varios de estos espacios, con el tiempo, se construyeron la plaza, la escuela y el centro de salud, otros terrenos permanecieron baldíos y sufrieron un fuerte deterioro.

Los argumentos que legitiman la ocupación se basan en la ausencia de un propietario reconocido de las tierras, en el estado de abandono en el que se encontraban, así como en el arduo trabajo de acondicionamiento del terreno. La ocupación distó de ser, desde la perspectiva de nuestros entrevistados, un episodio espontáneo y gregario. Los testimonios dan cuenta de diferentes dimensiones de la organización de la toma, algunas de las cuales muestran la articulación entre la referencia política y las prácticas mercantiles. El caso de Mirta, quien le compró su lote a un delegado, es ilustrativo al respecto. También se registraron operaciones de compraventa entre los primeros ocupantes y los que llegaron más tarde. Estas prácticas estaban públicamente sancionadas, pero eran toleradas, e incluso gestionadas, por algunos referentes.

Indudablemente, la cuestión de las prácticas mercantiles en las ocupaciones de tierras aparece como un aspecto cada vez más relevante en la discusión académica y política. A partir

del diálogo entre las producciones teóricas y el análisis empírico, intentamos argumentar acerca de la imposibilidad de resumir la relación entre tomas de tierras y mercantilización en los términos polares que suelen asociarse a las representaciones de pasados venturosos. De acuerdo con estos, el presente desencantado es el resultado de la degradación de los valores colectivos y su reemplazo por nuevas formas de relacionamiento meramente instrumentales entre los habitantes de las periferias. Tanto por el peso de las relaciones de parentesco y connacionalidad, como por la constitución de formas de organización específicas durante la realización de la ocupación y el posterior desarrollo del asentamiento, atravesadas por profundos conflictos, la cuestión de la mercantilización, antes que suprimir tramas de relaciones y solidaridades, se sobrepone a ellas, dotándolas de nuevos contornos.

Finalmente, con respecto a las intervenciones estatales en el barrio y la participación de los mediadores, un grupo de los habitantes evaluó críticamente las iniciativas públicas, como los planes de vivienda, en la medida en que cuestionan los vínculos de asistencia, dentro de una valoración fuertemente “trabajocéntrica” acerca de las vías legítimas de resolución de las necesidades habitacionales. Entre estos habitantes, ser visto cerca de un referente barrial, como Arias, puede ser motivo de desconfianza para los vecinos. Entre quienes valoran su activismo, Manuel “el Gaucho” Arias no deja de ser una figura controversial. Su figura como referente está asociada con un hiper activismo, con el amplio conocimiento sobre las situaciones y necesidades de los vecinos y por sus amplias y pragmáticas relaciones con las redes partidarias y el poder municipal. Esta forma de construir política en el territorio se presenta con un componente personalista que incluye prácticas altamente imperativas, y que es indicativa de mutaciones en los modos del ejercicio del activismo político que no pueden reducirse a la mera atomización o al debilitamiento de las inscripciones colectivas.

Referencias

- Abramo, P. (2012). La ciudad confusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/68>
- Arfuch, L. (2002). *El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea*. Fondo de Cultura Económica.
- Azuela de la Cueva, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3), 133-168.
- Barrera, M. S., Gielis, L, y Stratta, F. M. (2010). Violencia y reconfiguración territorial en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista Debates*, 4(1), 99-127. <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/9697>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2016). *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2016. Siglo XXI Editores*. <https://www.cels.org.ar/especiales/informeannual2016/#prologo>
- Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano: apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 59-72. <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/13034>
- Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. UNGS.
- Cravino, C. (2016). Desigualdad urbana, inseguridad y vida cotidiana en asentamientos informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Etnografías contemporáneas*, 2(3), 56-83. <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/etnocontemp/article/view/417/387>
- Cravino, M. C. y Vommaro, P. (2018). Asentamientos en el sur de la periferia de Buenos Aires: orígenes, entramados organizativos y políticas de hábitat. *Población y sociedad*, 25(2), 1-27. <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/pys/article/view/3188>
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino: Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Katz editores.
- Di Virgilio, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios demográficos y urbanos*, 30(3), 651-690. <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1496>
- González, P. (2010). Los asentamientos populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Emergencia y reproducción del territorio en los procesos neoliberales de construcción de ciudad (1980-2010). *Geograficando*, 6(6), 147-164. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4747/pr.4747.pdf
- Izaguirre, I. y Aristizábal, Z. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. CEAL.
- Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la memoria. Siglo XXI Editores*.
- Lindón, A. (2005). El mito de la casa propia y las formas de habitar. *Scripta Nova. Revista Electrónica de geografía y ciencias sociales*, 9(194). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-20.htm>
- Maneiro, M. (2017). Melancolía, quebranto, tensión y disfrute. Representaciones sociales respecto de las experiencias de construcción de la vivienda en los barrios populares periféricos. *InMediaciones de la Comunicación*, 12(1), 241-259. <https://doi.org/10.18861/ic.2017.12.1.2675>
- Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (2018) *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Siglo XXI Editores.
- Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza: La terquedad de lo nuestro*. Catálogos Editora.
- Ossona, J. (2014). *Punteros, malandras y porongas*. Siglo XXI Editores.
- Pírez, P. (2018). Distribución, insolvencia y urbanización popular en América Latina. *Revista de Geografía. Espacios*, 8(15), 67-93.
- Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap). (2018). *Argentina: relevamiento nacional*

de barrios populares 2018. <http://datos.techo.org/dataset/argentina-relevamiento-nacional-de-barrios-populares-2018>

Tufro, M., Brescia, F. y Píngaro Lefevre, C. (2017). "Aguantamos contra el Estado, perdemos contra las bandas". Reflexiones sobre la circulación de violencias en tomas de tierras y asentamientos de la RMBA. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (7), 146-168. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2858>





Sección. Investigación | **Section.** Research | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.



49

Investigación

Morfología urbana, actores y elementos arquitectónicos del programa de construcción Gran Misión Vivienda Venezuela

Yaneira Wilson. Doctora en Arquitectura y Ciudad por la Universidad de París Nanterre. Docente en la Escuela Superior de Profesionales Inmobiliarias (ESPI-ESPI2R) e investigadora del Centre de Recherche sur l'Habitat (CRH) de la Escuela de Arquitectura Paris Val de Seine. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3730-2224> Correo electrónico: yaneira.wilson@paris-valdeseine.archi.fr

Recibido: 21 de agosto de 2022

Aprobado: 15 de diciembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (cc by-nc-sa 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: la autora ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

Desde Hugo Chávez, en 1999, hasta Nicolás Maduro, Venezuela ha estado inmersa en una serie de reformas conocidas como la Revolución Bolivariana. En 2023, el Gobierno mantiene un discurso performativo que dicta la finalización de los 5 millones de viviendas que deben construirse para 2025 y propone mostrar esta hazaña como el legado que el “Comandante Eterno”, Hugo Chávez Frías, deja al pueblo venezolano. En 2003, las antiguas políticas públicas del país fueron desmanteladas en favor de nuevos planes, que recibieron el nombre de *misiones*, en las que se desarrollan programas de lucha contra la pobreza, en temas de agricultura, vivienda, educación y salud, con el fin de responder a las emergencias sociales fuera del marco institucional y suplir la lentitud administrativa y la falta de capacidad de respuesta de los gobiernos anteriores. La hipótesis de este artículo es que el actual paisaje urbano de la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) se ha convertido en un reflejo de la crisis política, social y económica que atraviesa el país. Por lo tanto, se plantean las siguientes preguntas ¿Cómo se inserta esta política habitacional en el territorio nacional? ¿Cómo viven y perciben los habitantes estos nuevos edificios y espacios construidos en el marco de la GMVV? ¿Cómo describen y se apropian los habitantes de estos espacios? Para dar una respuesta, se trabajó con información obtenida durante visitas de campo entre 2015 y 2020, a través de observación participativa, análisis y extractos de entrevistas, además de referencias científicas que complementan el análisis.

Palabras clave: Gran Misión Vivienda Venezuela, marketing político, representación, política de vivienda, vivienda social.

Urban morphology, actors, and architectural elements of the Gran Misión Vivienda Venezuela construction program

Morfologia urbana, atores e elementos arquitetônicos do programa de construção Gran Misión Vivienda Venezuela

Abstract

From Hugo Chávez in 1999 to Nicolás Maduro, Venezuela has been immersed in a series of reforms known as the Bolivarian Revolution. In 2023, the government maintains a performative discourse that dictates the completion of the five million homes that must be built by 2025 and proposes to showcase this feat as the legacy that the “Eternal Commander”, Hugo Chávez Frías, leaves to the Venezuelan people. In 2003, the country's old public policies were dismantled in favor of new plans, which were named “missions”, where programs to combat poverty in areas of agriculture, housing, education, and health were developed. These missions aimed to address social emergencies outside the institutional framework and to make up for the administrative slowness and lack of responsiveness of previous governments. The hypothesis of this article is that the current urban landscape of the Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) has become a reflection of the political, social, and economic crisis that the country is going through. Therefore, the following questions are raised: How does this housing policy fit into the national territory? How do the inhabitants live in and perceive these new buildings and spaces built within the framework of the GMVV? How do the inhabitants describe and appropriate these spaces? To provide an answer, we worked with information obtained during field visits between 2015 and 2020, through participatory observation, analysis and excerpts from interviews, in addition to scientific references that complement the analysis.

Keywords: Gran Misión Vivienda Venezuela, political marketing, representation, housing policy, social housing.

Resumo

De Hugo Chávez, em 1999, a Nicolás Maduro, a Venezuela tem sido alvo de uma série de reformas conhecidas como Revolução Bolivariana. Em 2023, o Governo mantém um discurso performativo que dita a conclusão dos 5 milhões de moradias que devem ser construídas até 2025 e se propõe a mostrar esse feito como o legado que o “Eterno Comandante”, Hugo Chávez Frías, deixa ao povo venezuelano. Em 2003, as antigas políticas públicas do país foram desmanteladas em favor de novos planos, que receberam o nome de *missões*, em que programas de combate à pobreza são desenvolvidos, sobre questões de agricultura, habitação, educação e saúde, para responder a emergências sociais fora do quadro institucional e colmatar a lentidão administrativa e a falta de capacidade de resposta dos governos anteriores. A hipótese deste artigo é que a atual paisagem urbana da Grande Missão Habitacional Venezuela (*Gran Misión Vivienda Venezuela*, GMVV) tornou-se um reflexo da crise política, social e econômica que o país atravessa. Portanto, as seguintes questões são colocadas: Como essa política habitacional se insere no território nacional? Como vivem e percebem os habitantes estes novos edifícios e espaços construídos no marco da GMVV? Como os habitantes descrevem e se apropriam desses espaços? Para responder, trabalhou-se com informações obtidas durante visitas de campo entre 2015 e 2020, por meio de observação participativa, análise e extratos de entrevistas, além de referências científicas que complementam a análise.

Palavras-chave: Grande Missão Habitacional Venezuela, marketing político, representação, política habitacional, habitação social.

Introducción

En 2023, el Gobierno bolivariano de Venezuela mantiene un discurso performativo que se declina en dos vértices. El primero expresa la producción masiva de viviendas como hito urbano, mediante la construcción de 4 400 000 viviendas y la promesa de construir 500 000 más en el Plan Anual de Hábitat y Vivienda. El segundo vertiente busca mostrar este logro como el legado del “Comandante Eterno”, el expresidente Hugo Chávez Frías, al pueblo venezolano. Desde 1999, Venezuela se encuentra inmersa en una serie de reformas políticas y sociales conocidas como la Revolución Bolivariana. En 2003, el país dismanteló sus antiguas políticas públicas en favor de nuevos planes a todas las escalas, conocidos como las *misiones*, que proponen programas paralelos a fin de responder a las emergencias sociales y luchar contra la pobreza, desde la agricultura hasta la vivienda, pasando por la educación y la salud. El objetivo era remediar la lentitud administrativa y la escasa capacidad de respuesta de los gobiernos anteriores fuera de los marcos institucionales anteriores.

En este contexto, Chávez propuso el Plan de la Patria para el país, que incluye la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), que fue lanzada en 2011 tras una serie de eventos climáticos, y está dirigida a las familias más desfavorecidas. Es sin duda la más ambiciosa de las misiones bolivarianas y tiene como objetivo construir. Este programa de construcción masiva tiene como objetivo construir 5 millones de viviendas sociales en todo el país al 2025, de un parque nacional de viviendas estimado en ese momento en 8.2 millones de unidades. A dos años del lanzamiento de este enorme programa, Hugo Chávez fallece y su sucesor, Nicolás Maduro, continuó el proyecto en un contexto político, social y económico totalmente degradado. Según declaraciones públicas de Jorge Giordani, exministro del Poder Popular de Planificación, esta proyección estuvo acompañada de un gasto excesivo de recursos

financieros que contribuyó a acentuar la crisis económica que comenzó a sentirse en el país.

Entre 2012 y 2018, la inflación se disparó y el PIB cayó dos tercios, mientras que más de 7.1 millones de los 32 millones de venezolanos emigraron de Venezuela¹. En este contexto político y social, es necesario comprender la morfología urbana de la GMVV y cómo esta afecta las interacciones entre las formas arquitectónicas o lo construido y la sociedad, según las condiciones históricas de construcción y expansión de la ciudad. Esta morfología es el resultado de una evolución más o menos espontánea o planificada por los poderes públicos (o un grupo de actores, en nuestro caso, los técnicos constructores). Según Pierre Merlin et al. (1988), el interés de la morfología urbana es realizar una lectura técnica de la ciudad en función de los cambios de la forma urbana en relación con los cambios sociales, económicos, demográficos y políticos.

La hipótesis que se maneja en este artículo es que el paisaje urbano actual de la producción de GMVV se ha convertido en un reflejo de la crisis política, social y económica que atraviesa el país. Al respecto, surgen las siguientes preguntas: ¿Cómo se inscribe esta política de vivienda en el territorio nacional? ¿Cómo viven y perciben los habitantes estos nuevos edificios y espacios construidos en el marco de la GMVV? ¿Cómo describen y se apropian los habitantes de estos espacios? Asimismo, este artículo se propone mostrar cómo la crítica de los habitantes y su visión son parte de la construcción social propuesta bajo el título de “socialismo del siglo XXI en la Revolución Bolivariana”, por medio de una construcción urbana y arquitectónica bastante precisa.

Para responder a estas preguntas, el resultado de la investigación se estructurará en dos partes. Se tratarán las informaciones obtenidas en las visitas de terreno a través de la observación participativa, el análisis y extractos de las entrevistas, además de referencias científicas

1 Estos datos pueden ser consultados en la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), conformada por más de 200 organizaciones, incluyendo Agencias ONU, sociedad civil y ONGs, entre otras (<https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>).

que complementan el análisis. En primer lugar, se expondrá una clasificación de la morfología urbana propia de la GMVV, así como la tipología arquitectónica caracterizada por la intervención de los distintos actores, locales y/o internacionales, que participan en la producción. En segundo lugar, presentaremos el resultado de haber interrogado a los habitantes sobre diversos objetos representativos del hábitat: la ventana, los tanques de agua, las rejas e incluso el bombillo, a fin de poner en relieve el contraste y dinamismo de la GMVV como producción directa del Estado y al sentimiento de inconformidad expresado por sus habitantes.

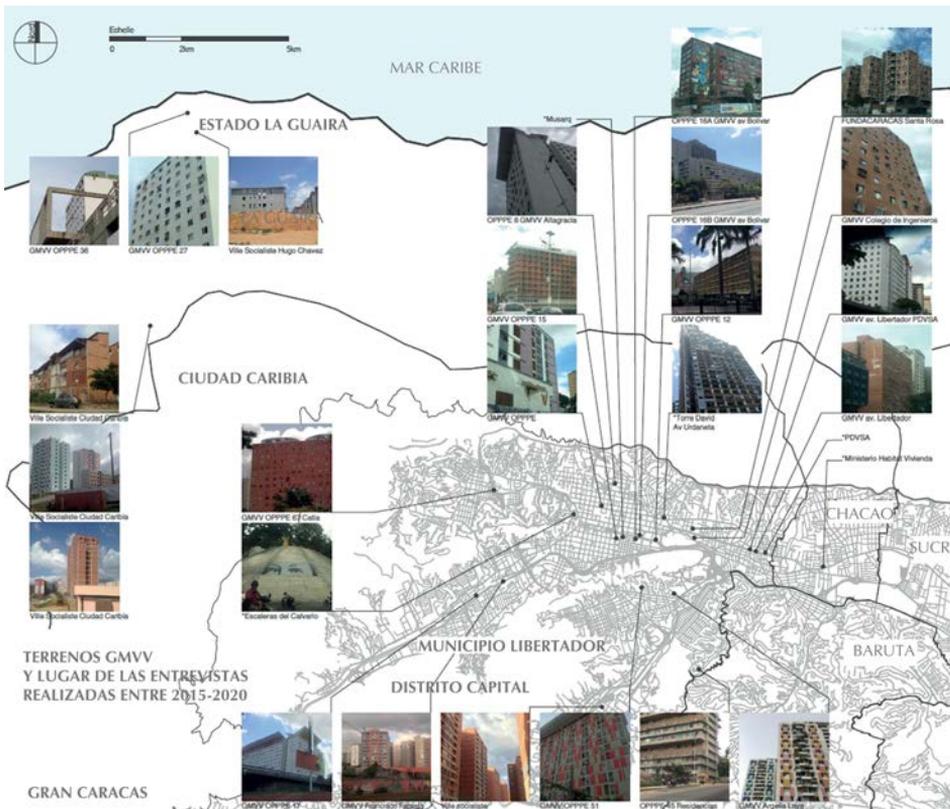
Metodología

A nivel metodológico, se construyó un corpus de imágenes y documentos relacionados con las entrevistas no directivas realizadas a una veintena de familias que viven en programas de la GMVV, además de un cuestionario entregado en cuarenta edificios de esta iniciativa, en múltiples visitas de terrenos entre el 2015 y el 2020 (figura 1). Adicionalmente, se tuvo en cuenta la participación, durante ese período, en dos foros sobre los objetivos y alcances de GMVV, llevados a cabo en el Museo Nacional de Arquitectura de Caracas y en el edificio de la entidad Petróleos de Venezuela S. A., donde se entrevistó a gran parte de actores institucionales y privados que aún participan en este desarrollo urbano. Para poner en diálogo las cifras oficiales con la realidad sobre el terreno, se incluyeron los datos del informe (2018) realizado por la ONG Programa de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea), así como el informe de la Cámara Venezolana de la Construcción (CVC) “Propuesta para la Venezuela que queremos” (2017). Estos informes demuestran que desde 2015, las cifras publicadas por el Gobierno sobre la construcción y el costo de las viviendas son, cuanto menos, fantasiosas. Además, se realizaron cálculos en este estudio sobre las necesidades reales de vivienda y la cantidad construida por el gobierno bolivariano.

El estudio de esta narrativa hiper-productivista, junto con las imágenes obtenidas de las visitas de terreno, permite descifrar y analizar estas nuevas políticas públicas sociales en Venezuela y entender la relación entre el discurso y las expectativas de los habitantes. A partir de lo planteado por el sociólogo urbano Manuel Castells, en *La cuestión urbana* (1972), se busca captar las contradicciones identificadas en el contexto urbano de Venezuela. Debido a la falta de coherencia en las decisiones tomadas por el Estado, en algunos casos, la exclusión de la ciudad de las personas que están arraigadas a sus lugares de residencia se ha producido apoyándose en un marketing político territorial con una estética singular y visible en todas las operaciones creadas por el gobierno (Wilson, 2020).

En efecto, la conformación de identidades individuales y colectivas ha favorecido la masificación de las organizaciones y los movimientos sociales, en los que la acción colectiva se centra no solo en demandas específicas, sino también en la búsqueda del reconocimiento de las diferentes formas de habitar las ciudades (Honneth, 2000). Habitar es, entonces, un desencadenante de procesos de identificación y distinción social (Bourdieu, 1993; Roitman, 2011; Fuster-Farfán et al., 2021). El interés de esta investigación es comprender el amontonamiento narrativo y su competencia en torno al edificio y la forma de habitarlo, así como las acciones colectivas y las luchas relacionadas con los habitantes que buscan su derecho a vivir adecuadamente en la ciudad (Lefebvre, 2013). Además, estas narrativas y las que rodean a esta ocupación son solo la ilustración o el síntoma y escenifican las disparidades sociales, alimentan los discursos de identidad (Musset, 2009) y, a la vez, incrementan polaridades a través del urbanismo y de su implantación en la ciudad.

Figura 1. Ubicación y coordenadas geográficas del área de estudio



Fuente: elaboración propia (2020).

De la esquizofrenia a la osteoporosis urbana guiada por un Estado mágico: el modelo de construcción de viviendas sociales de la GMVV

Michel Foucault afirmó que el Estado nace desde el momento en que se presenta como protector, a través de un “yo te protejo” que, de diversas formas, garantiza la seguridad de su población. En Venezuela, esta figura de gobierno benefactor fue encarnada por Hugo Chávez, quien fue percibido como un guardián divino y, aún después de su muerte, fue designado como un “Comandante Eterno” (Wilson, 2022). Según el sociólogo Edgardo Lander,

La aparición del petróleo en Venezuela creó una especie de cosmogonía: la riqueza petrolera tenía la fuerza de un mito, gracias al petróleo se podía pasar rápidamente del atraso al desarrollo espectacular. En estas condiciones, la noción de Estado providencial aparece como sacada de un sombrero de prestidigitador, el Estado como un magnánimo hechicero capaz de realizar el milagro del progreso. (Lander, 2018)

Es importante destacar que la geografía y los episodios climáticos que afectan regularmente a Venezuela han reforzado la atención de los gobiernos a los llamados territorios vulnerables, donde se encuentran la mayoría de los barrios precarios, que se han desarrollado

principalmente en la zona de la Gran Caracas y en el estado de La Guaira. La Segunda Guerra Mundial influyó en la fuerte demanda del oro negro y entre los años 1940 y 1976 surgió en Venezuela un segundo boom petrolero que impactó inevitablemente la configuración de la ciudad y su atractividad.

Entre 1951 y 1958, la ciudad de Caracas experimentó un crecimiento desproporcionado, especialmente en el sector de la llamada ciudad informal, la cual se expandió en toda la variedad topográfica de la capital (Padrón, 1992). El arquitecto Marco Negrón describe un período de “esquizofrenia”, en el que el desarrollo urbano se produjo sin control y en detrimento de una ciudad planificada. Después de varias tragedias históricas, especialmente la Tragedia de Vargas en 1999, que destruyó decenas de miles de viviendas, el gobierno bolivariano de Chávez se enfocó en proporcionar viviendas dignas a los damnificados, lo que llevó a la implementación de diversas campañas sociales y territoriales. Estas directrices permitieron la producción de operaciones de la GMVV en algunas parcelas vacías del centro de la capital de una manera bastante expeditiva, así como la creación de nuevos urbanismos en la periferia. Sin embargo, algunos de estos proyectos estaban desconectados de la infraestructura necesaria para garantizar una óptima calidad de vida a los habitantes, como servicios básicos, agua, luz, tratamiento de residuos o transporte.

Por lo tanto, se implementaron de manera urgente las diferentes “misiones”, que, según el discurso del gobierno, se centran en las personas olvidadas, especialmente aquellas que perdieron sus hogares en las distintas crisis climáticas o que, debido a su débil poder adquisitivo, se encuentran fuera del mercado inmobiliario de ciudad formal. El arquitecto Lorenzo Casas hace referencia a este fenómeno al hablar de “la osteoporosis urbana”, que experimenta especialmente la ciudad de Caracas como consecuencia de la falta de

planificación urbana, el fuerte deterioro de su infraestructura, tanto la construida como la de gestión, y que se hace más evidente con la fuerte inmigración que atraviesa el territorio venezolano en este momento de crisis, donde el vacío y deterioro de ciertos edificios comienza a ser el reflejo de las políticas de la Revolución Bolivariana.

Para llevar a cabo el programa de la GMVV, el Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda (MINHVI)² creó el Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH), que actúa principalmente como financiador del proceso de construcción, sin intervenir en la elección de los proyectos a realizar. Además, la Oficina Presidencial de Planes y Proyectos y Estudios Especiales (OPPE), una gestora de proyectos dependiente de la Presidencia, tiene autonomía financiera y gestiona fondos que pueden asignarse en situaciones de emergencia. La OPPE es una de las principales oficinas productoras de proyectos de la GMVV. A partir de 2012, el Órgano Superior de la Vivienda y el Hábitat (OSV), también adscrito a la Presidencia, coordinó centralizadamente la producción masiva de nuevas viviendas. En 2015, el MINHVI se convierte en una entidad independiente. Para lograr sus objetivos de construcción masiva y rápida de viviendas, el Gobierno definió mecanismos que establecen varios tipos de zonas territoriales, según criterios geográficos y de emergencia en términos de ocupación, riesgo y peligro. Por ello, recurrió a procedimientos operativos bastante atípicos para la construcción, sin convocatoria de proyectos y mediante la adjudicación directa de contratos públicos, al tiempo que abrió un concurso para constructores extranjeros de países aliados. Para desarrollar su capacidad técnica y operativa, el Estado recurrió a sus principales aliados internacionales: China, Rusia, Bielorrusia, Irán, Cuba y Turquía.

2 Antes llamado Ministerio del Poder Popular para Vivienda, Hábitat y Ecosocialismo.

Figura 2. Morfología urbana de la GMVV



Nota: a. Puente los Leones, La Paz, Caracas. b. Edificio Santa Rosa, arquitecto Fruto Vivas, Caracas. c. Ciudad socialista Hugo Chávez. **Fuente:** elaboración propia (2017-2019).

El trabajo de campo y la cuarentena de operaciones seleccionadas, en vínculo con el discurso de los actores, permitieron definir una tipología edilicia y una morfología urbana de las operaciones de la GMVV, según tres tipos de producción:

- El urbanismo de tipo genérico cuenta con el Estado como principal ejecutor y la OPPPE, y generalmente se encuentra en parcelas vacías o residuales de la ciudad. Se caracteriza por la estandarización de un edificio básico en cuanto a su forma y materialidad. Este se adapta a la parcela de forma repetitiva por módulos que pueden formar grandes barras o simples casas o edificios individuales (figura 2a).
- Las ciudades compactas incluyen equipamientos en el mismo edificio (espacios socio-productivos, escuelas, instalaciones deportivas, etc.), diseñados generalmente por un arquitecto que promueve una identidad arquitectural en su obra (figura 2b). Estas ciudades se encuentran al interior de la ciudad formal.
- Las ciudades socialistas forman parte de un desarrollo estratégico mediante acuerdos internacionales y se entregan llave en mano, donde prácticamente todo el material de la construcción es gerenciado por empresas extranjeras. Por ejemplo, la Ciudad Hugo Chávez de La Guaira con Turquía (figura 2c),

Ciudad Tiuna con China y Ciudad Caribia con diversos países. Estas ciudades socialistas se asemejan a las “villes nouvelles”, concepto desarrollado en Francia, en los perímetros externos de las ciudades más densas, con la inclusión de algunos servicios como escuelas y equipamientos deportivos, tratando de proponer una autonomía de la ciudad. Sin embargo, corren el riesgo de crear, como ha sido el caso en ambos contextos, de producir “ciudades dormitorios”, que dependen fuertemente de las ciudades principales para las actividades de trabajo de sus habitantes.

Para comprender mejor la producción urbana de la GMVV, será necesario revisar los debates llevados a cabo en el Museo Nacional de Arquitectura (MUSARQ) y en PDVSA, en 2013 y 2015, respectivamente. En este contexto, los arquitectos Farruco Sesto y Lucas Pou Ruan, director de la OPPPE, en presencia de Atilio Villegas, quien en ese momento era alcalde del municipio de Libertador, presentaron un balance de su participación en este vasto proyecto. Ellos explicaron que se enfocaron en una nueva forma de producción de soluciones habitacionales con tipologías y arquitecturas “genéricas”, utilizando desarrollos progresivos y prototipos en un contexto de urgencia. También se refirieron al hecho de que, al estar ubicados en las zonas urbanizadas de Caracas, ya contaban con todos los servicios de electricidad, agua

potable, alcantarillado, gas, etc. Además, se podían incorporar los servicios existentes sin mayores problemas para satisfacer las necesidades de los habitantes.

En ese momento de crisis (2011), tuvimos que empezar a diseñar los proyectos sin terreno ni variables urbanísticas determinadas, en paralelo se desarrollaba el proceso de selección de suelo, ocupación y expropiación de parcelas [vacías u ocupadas por aparcamientos o instalaciones provisionales de fácil demolición]. Los primeros edificios están determinados por la naturaleza de la emergencia, son muy sencillos, pero tienen las condiciones de habitabilidad necesarias para vivir bien. Estos edificios tienen un patrón arquitectónico de fachada clásico: base, cuerpo central y cornisa. La base está revestida de cerámica vidriada de colores, el cuerpo central es muy sencillo, pintado de blanco con ventanas cuadradas muy austeras y un tejado que, además de su función de protección de las fachadas, se ha convertido en

un elemento emblemático distintivo de las viviendas de la OPPPE en el centro de la capital por el tamaño de sus volantes y sus vivos colores. Con el tiempo, estos edificios se han convertido en el emblema de las viviendas que la Revolución Bolivariana está haciendo para el pueblo de Caracas. (Pou Ruan, 2013).

De este extracto se destaca que la tipología precaria se justifica por la urgencia, sin embargo, se ha observado durante las visitas de terreno, entre 2015 y 2020, que aún se produce este modelo de viviendas fuera del período de urgencia (figura 3). Además, a través de entrevistas realizadas en el Instituto de Urbanismo de Caracas, se ha constatado que incluir estos grandes edificios en parcelas vacías genera problemas importantes en la gestión de servicios de algunos barrios que no estaban preparados para el aumento de la densidad y la demanda de servicios básicos, lo que ha provocado caos en los edificios colindantes también.

Figura 3. Serie de GMVV Edificios de la GMVV, realizados por la OPPPE en la Alcaldía de Libertador



Nota: el ladrillo rojo es un material comúnmente utilizado en la arquitectura venezolana por la percepción del material que inspira una sensación de calidez propia de la tierra. Por lo general, su deterioro es más lento que el de la pared pintada de blanco, donde queda más rápidamente en evidencia los rastros de filtraciones (incluso el agua de lluvia) y de acabados de la obra (juntas de dilatación) que muestran un aspecto de deterioro al poco tiempo de finalizada la obra.
Fuente: elaboración propia (2017-2020).

Finalmente, se puede observar que aunque los conceptos arquitectónicos que acompañan la producción de la GMVV siguen siendo de una austeridad importante, como mencionan sus ejecutores, se ha evidenciado un despliegue concreto y sistemático de un marketing político y territorial progubernamental en estas producciones (Wilson, 2021). Las fachadas de edificios, los vestíbulos de acceso y los espacios comunes están decorados con la firma de Chávez y sus ojos en formato gigante. En Ciudad Caribia, al igual que en otras ciudades socialistas donde se encuentra el logo de la GMVV en la entrada, hay un busto o estatua de Chávez en una plaza, avenidas o calles llevan su nombre y muchas paredes muestran frescos glorificando al “Comandante” y la Revolución Bolivariana (figura 4). Algunos residentes incluso llaman a sus hogares “casas de Chávez”, y afirman que las reciben como un regalo del expresidente, aunque él siga siendo el propietario simbólico. En todo caso, da la impresión de que Chávez o el Estado —los dos se confunden aquí— ofrecen ayuda a los más necesitados a cambio de que los venezolanos muestren respeto y lealtad política al gobierno de turno, incluso después de su muerte. Este intercambio simbólico trasciende el simple clientelismo o proselitismo político (Wilson, 2022).

La GMVV, al igual que las otras misiones, se fundamenta en un enfoque democrático y participativo, que tiene como objetivo establecer

un “poder popular” como principal operador de los proyectos, a través del establecimiento de estrategias de autogestión y autogobierno comunitario, denominadas consejos comunales y comunas, para construir un estado comunal. El hábitat debe organizarse y relacionarse con la gestión de los servicios que lo componen, como movilidad, suministro de agua, energía, servicios alimentarios, etc., y, especialmente, la agricultura urbana y ciudadana, organizada y realizada principalmente por los propios habitantes. En general, la GMVV recurre a menudo a modelos de construcción de estructuras metálicas estandarizadas y prefabricadas, produciendo edificios de gran altura que superan las 10 plantas (figura 5). Otros elementos constructivos, como la instalación de ascensores, requieren una tecnología y una gestión sofisticadas para este contexto, mientras que el uso de pequeñas ventanas prefabricadas con una disposición repetitiva en la fachada refleja una escasa reflexión arquitectónica. Por último, durante el trabajo de campo, fue posible observar que la presencia e incluso la huella de los constructores internacionales influyen en la apropiación de este nuevo hábitat por parte de los habitantes. Algunos asocian sus barrios con las nacionalidades de los países aliados constructores, creando nuevas identidades, como el barrio chino, ruso, bielorruso, cubano, pero nunca venezolano (Wilson, 2020).

Figura 4. La presencia del “Comandante Eterno” en la GMVV



Fuente: elaboración propia (2017-2019).

Figura 5. Fachadas de edificios construidos por la GMVV



Nota: a. Ciudad socialista Ciudad Tiuna, Caracas (acuerdo con China, Rusia, Bielorrusia). b. paneles de PVC, Montalbán, Caracas.

Fuente: elaboración propia (2017-2019).

Objetos simbólicos y representativos del hábitat y de la cotidianidad en la GMVV

Debido a la envergadura de la operación de GMVV, esta parte del estudio se enfoca en analizar una serie de objetos de uso cotidiano que sobresalieron en las entrevistas o discusiones colectivas con los habitantes y técnicos: el tanque de agua, la ventana, el bombillo, el tendero y la reja, los cuales se han convertido en elementos liberadores de la palabra de los habitantes. A través de un cuestionario, se abordaron temas relacionados con el servicio de agua, la electricidad, la recogida de basura, los medios de transporte e incluso la seguridad, con el fin de comprender las gestiones exigidas a los habitantes de esta misión. En un contexto de crisis multidimensional que se vive en todo el territorio nacional, muchas de estas respuestas forman parte de una unanimidad y un tipo de sobrevivencia en su cotidianidad.

En este trabajo de investigación, se ha elaborado un análisis de una selección de encuestados a través de extractos de sus respuestas, con el objetivo de identificar una tipología de hábitos a la manera de Hirschman. Recordando al economista Albert O. Hirschman, en su obra *Exit,*

voice and Loyalty (1970), se identificaron tres tipos de reacciones que los individuos pueden tener ante una situación de insatisfacción frente a una organización o institución, y en este estudio se asociarán tanto al Estado como a la acción de los técnicos en la finalización de los trabajos. La primera reacción es “salida”, es decir, irse sin intentar arreglar las cosas. La segunda es la “voz”, es decir, hablar y tratar de remediar los defectos o problemas que encuentran en su lugar de residencia. Por último, la lealtad puede modificar la respuesta, haciendo que una persona se levante y luche (voz) en lugar de cortar y huir (salida). Por ello, se percibieron ciertos comportamientos por parte de Juanita, María, Douglas, Laura y Karla, residentes de la GMVV, quienes alzan la voz sobre las dificultades a las que se enfrentan en su cotidianidad con respecto a la prestación de servicios o a los objetos que deben gestionar en su hábitat.

Debido a la crisis o al caos en el suministro de algunos sectores de la GMVV, el uso de tanques de agua, la inclusión de rejas o de aires acondicionados se pueden considerar como elementos arquitectónicos o estructuradores de la fachada o del espacio íntimo de la vivienda y, a la vez, objetos de discusión y acuerdos entre los vecinos o entre los vecinos y los técnicos. En efecto,

a causa de la falta de agua, los habitantes han desarrollado prácticas de almacenamiento que ocupan un espacio importante al interior de los apartamentos (tanques en la sala o en los cuartos) o en los balcones, donde son visibles desde el exterior (cilindros azules o blancos en los balcones).

En términos de diseño arquitectónico, la ventana tiene un valor fundamental, ya que proporciona estructura, orden y significado al diseño de la fachada. Además, la ventana proporciona una conexión con el exterior cuando se está en un edificio y maximiza la luz interior. El diseño de las ventanas puede darnos pistas sobre la finalidad y el uso del edificio de viviendas; es decir, la diferenciación entre la sala de estar o los salones puede leerse mediante el uso de este dispositivo en el diseño de la fachada. Simbólicamente, la ventana expresa múltiples relaciones entre las personas que viven en un determinado lugar y el mundo exterior, y en el caso de la GMVV, se observa cómo en la mayoría de los casos este objeto se ha desvalorizado.

La ventana puede entenderse como un objeto que permite medir el nivel de relaciones que se desea establecer con la comunidad, así como el reflejo social de sus habitantes. Esto se puede ver, por ejemplo, en la utilización de este objeto como modelo universal “tendedor”, valorado como un hecho sociológico y que ofrece diferentes interpretaciones: falta de calidad en el diseño del espacio necesario para esta actividad (lavandería) o una visión asociada a la clase más desfavorecida de la sociedad. En la serie de la figura 3, se puede observar que la morfología de los edificios de la OPPPE se caracteriza principalmente por una pobreza arquitectónica, que se ha mitigado en algunos edificios con el uso de ladrillos rojos en la fachada, lo que da una cierta connotación de delicadeza, esteticismo o “acabado correcto de la fachada”, mejor aceptado por la comunidad.

Aunque estos edificios representan un volumen bastante pesado en el paisaje urbano, en general son menos agresivos que los volúmenes totalmente blancos. Sin embargo, ambos tipos tienen en común la presencia de pequeñas ventanas prefabricadas, que son rechazadas por la totalidad de los habitantes. Algunos explican su desagrado por la sensación

de encierro que les producen, lamentan la falta de luz natural en los pisos o el no poder observar lo que pasa en el exterior. Los técnicos explican que no puede ser de otra manera, ya que se trata de elementos prefabricados, y que lo lamentable es no haber tenido la habilidad de incluir dos o más ventanas en un mismo espacio, incluso si son prefabricadas, para aprovechar los beneficios de este noble objeto que, más que ser un elemento estructurador de la fachada, es un portador de la ventilación e iluminación de un espacio.

Fue posible notar que el aire acondicionado o las antenas parabólicas también son incorporados en los edificios colectivos, pero requiere de un mayor poder adquisitivo o de una posición social más elevada de los habitantes, o incluso una rebelión por parte de ellos. Tanto los habitantes como por los técnicos reconocen que estos elementos son menos visibles en las operaciones de GMVV.

- ¿Tienen agua corriente, electricidad?

Juanita: Sí, viene los martes, domingos y jueves.

María: Tenemos que comprar agua en cisternas. En cuanto a la electricidad, han puesto un suministro eléctrico, pero la instalación lleva tres años incompleta, y tienen que reparar algunas cosas. Cada uno tiene un depósito y cada vez que pasa el camión cisterna, compramos el agua individualmente.

Douglas: No, el agua viene los domingos y se va los miércoles.

- ¿Y los demás días? ¿Tienes un tanque?

Douglas: Abren el agua durante una hora cada día y llenamos los depósitos.

- ¿Tienen un servicio regular de recogida de basuras?

Laura: Ah, hace tiempo que no viene. Todo el mundo saca sus cubos de basura por la mañana para no tenerlos delante de la casa.

Karla: No tenemos vertedero, todo el mundo baja la basura, tenemos problemas con la basu-

ra porque no vienen a recogerla. También ocurre con el gas, tenemos las tuberías, pero no la instalación. El agua llega un día sí y otro no. Es parte del trabajo del Consejo Comunitario ser consciente de ello y exigir los servicios.

- ¿Llega el transporte público hasta aquí?

Karla: Sí, ahora sí, hay TransCaribia y BusCaribia. Antes, sólo teníamos tres autobuses en un día, teníamos que levantarnos muy temprano para coger el autobús a las 6 de la mañana y volvíamos muy tarde. A veces manteníamos a los niños en el trabajo porque era imposible ir a casa durante el día. Estamos demasiado lejos de la ciudad. (Juanita, María, Douglas, Laura, Karla, comunicación personal, 2019)

A través de estas respuestas, se puede decir que las nociones de confort, bienestar y calidad de la vivienda pueden variar en función de la adaptabilidad de los habitantes y la percepción de su entorno (figura 6). Por ejemplo, algunos de ellos consideran aceptable el hecho de que el suministro de agua o electricidad sea intermitente, especialmente si antes vivían en asentamientos informales. Sin embargo, muchos habitantes confiesan sentirse abandonados y mencionan la lejanía geográfica de la ciudad como un factor que contribuye a esa sensación. A pesar de ello, están orgullosos de su capacidad para adaptarse a estas condiciones de vida.

Durante las entrevistas, fue posible comprobar que la necesidad de defender la integración de algunos de estos elementos es un punto de discordia entre los técnicos y los habitantes. Muchos de estos últimos hacen hincapié en estos desacuerdos con comentarios como: “Hay cosas que no se nos pueden prohibir, porque las necesitamos”. Esta necesidad justifica el establecimiento de relaciones entre los habitantes, basadas en la gestión e integración en la comunidad de forma independiente. A continuación, una serie de extractos que ejemplifican esta posición.

Anáis: ¿cómo nos van a prohibir? (con respecto a los tanques)

- ¿Qué opina de la calidad de la construcción de la GMVV?

Anáis: Están bien, aunque han dejado por fuera pequeñas cosas, tenemos problemas con las tuberías y la electricidad. Los bombillos siempre brillan y nos dicen que hay un problema eléctrico. Cada vez que vengo hay gotas de agua a lo largo de las tuberías y muchas veces se estallan por la presión.

- ¿Han pensado en hacer un tanque de agua común en algún momento?

Anáis: Nos lo estamos planteando porque hemos sufrido mucho por ello, así que todo el mundo ha empezado a comprar tanques cilíndricos.

- He visto los tanques en las ventanas.

Anáis: Al principio estaba prohibido, pero después, ¿cómo nos van a prohibir? Si no tenemos un lugar para almacenar el agua.

- ¿Tuvo que incluir rejas para controlar la seguridad?

Anáis: Sí, he puesto las barandillas. Cuando llegamos aquí estaba muy aislado y ellos (el Estado) los habían asignado (los pisos) a muy poca gente. Nos empezaron a robar, al igual que a otros 6 o 10 pisos vecinos. Los ladrones entraban, así que la gente empezó a poner sus propias rejas.

- ¿Puede alguien poner la reja que quiera?

Anáis: No, hay que seguir un patrón de rejas, ventanas, puertas, todas las indicaciones las da la inmobiliaria del Estado. (Anáis, comunicación personal, 2019).

Estos extractos de entrevistas dejan en evidencia el fracaso del suministro de servicios por parte del Estado a la comunidad. En definitiva, estas pistas ponen de manifiesto no solo la importancia de estos objetos como elemento arquitectónico, sino también como reflejo de una cierta dignidad individual y colectiva.

La instrumentalización de la electricidad —su producción y uso en cualquier forma— fue, sin duda, un hecho importante. De hecho, debemos deshacernos de la ilusión objetivista denunciada por Jürgen Habermas y considerar la electricidad ya no como un simple “objeto” técnico, sino como “un sujeto”: un sujeto social del orden moderno. (Haumont, 1998, p. 229)

Por último, hay un objeto que inicialmente no formaba parte de las entrevistas y que surgió más en las respuestas de los habitantes: el bombillo. La relación que los habitantes tienen con este objeto, cuya función es iluminar el espacio, simboliza su alto grado de implicación en los detalles de la vida cotidiana de las operaciones GMVV. Algunas comunidades han tenido que pensar y diseñar sistemas de rejas para protegerse del robo de bombillos en espacios comunes o espacios deportivos (figura 7). Este objeto, a través de la iluminación que proporciona, contribuye a garantizar una mayor seguridad para aquellos que caminan por la zona que ilumina. Algunos describieron la ausencia de un

bombillo como símbolo de la precariedad en la que se encuentran en este momento, mientras que otros lo utilizan como argumento para sus críticas. Al respecto, todos están de acuerdo en que la falta permanente de iluminación es un problema en cada uno de los espacios vitales de la GMVV. Finalmente, la característica espacial es muy peculiar, ya que en el interior hay muchas rejas y la sensación de confinamiento provoca una fuerte sensación de inseguridad. Según Douglas, el punto de vista negativo viene de los propios habitantes en cuanto a la calidad de la construcción. Para él, los muros son de cartón y las puertas y pasillos le dan la impresión de estar en una prisión.

Figura 6. Servicios de base en la Ciudad Socialista Ciudad Caribia



Nota: a. Recolección de desechos. b. Transporte público c. Sistema de aguas.

Fuente: elaboración propia (2017-2019).

Figura 7. Rejas en los espacios comunes de la GMVV



Nota: a. Avenida Victoria. b. Urbanización Guillermo García Ponce (OPPPE 51) en Montalbán.

Fuente: elaboración propia (2017).

Para culminar esta parte, el análisis de la atención a los comportamientos socio-urbanos desviados puede ayudar a comprender ciertas dinámicas de la ciudad y a identificar el ambiente de la vida en ella. El estudio de campo ayuda a ilustrar la situación venezolana con respecto a los fallos del servicio público y la adaptación de los habitantes a su nuevo hogar proporcionado por la GMVV. Algunos de los relatos recogidos de los habitantes se refieren a la introducción de las motocicletas en las viviendas, lo que ha generado fuertes críticas y sorpresa. Esta práctica consiste en que las personas introducen sus motos al interior de sus hogares, debido a, por un lado, razones obvias de seguridad y, por otro, la prolongación de una práctica común en sus antiguas viviendas, en su mayoría ranchos o casas precarias. La particularidad es que algunos motociclistas viven en edificios de 15 o 20 plantas con ascensor. A pesar de ello, han mantenido esta práctica, generando un caos en los ascensores que no están diseñados, en algunos casos, para soportar la carga de estos vehículos. Esta situación es la representación más fiel de la necesidad expresada por los habitantes de recibir apoyo para trasladarse a las nuevas zonas de la GMVV. Expresiones como “el Estado nos lo dio todo, pero nos abandonó”, o “lo que faltaba aquí era apoyo social” muestran que, para muchos, esto podría ser una prueba más de la dificultad de adaptarse a una vida en un barrio deprimido o en una casa a un nuevo modelo como los edificios de la GMVV.

Las entrevistas han revelado una serie de disfunciones que afectan al entorno vital de los habitantes y que evidencian las carencias de los servicios urbanos, lo que implica adaptación, resistencia y resiliencia. Por ejemplo, Douglas debe tomar la iniciativa en la gestión del espacio común y liderar la integración de las rejas para evitar el robo de los bombillos en los pasillos del edificio. Pedro, por su parte, vigila los bombillos del patio y los coloca cada vez que van a jugar en las canchas deportivas. A Anaís no le preocupa el juicio del Estado sobre la integración de su tanque de agua en el balcón, y no hay duda de que seguirá allí. Estos

ejemplos muestran cómo los habitantes se imponen y se apropian del espacio habitado.

En otros edificios GMVV visitados, se evidenció la ausencia de muebles, pero se encontró que el tanque de agua es un objeto preciado e indispensable. El caso de Eguilda ilustra cómo una ventana puede convertirse en un espacio que permite el comercio local. En su apartamento, Eguilda tiene varias neveras en su piso y principalmente vende cigarrillos y helados. El apartamento está en la primera planta, y mientras era entrevistada, varias personas se acercaron a través de la ventana para hacer sus pedidos. La compra se realiza de inmediato, mediante un sistema ingenioso y hecho a mano con una cuerda y una pequeña cesta que sube y baja, sujeta a una parte de la reja de la ventana, como si esta mujer sacara agua de un pozo. En la Avenida Victoria de la ciudad de Caracas, existe una torre que fue asignada al personal docente, lo que ha generado una especie de fricción y celos entre los habitantes de las otras torres, quienes consideran que sus vecinos maestros cuidan demasiado la imagen de limpieza que puede proyectar su edificio. Por el contrario, los profesores explicarían que no están de acuerdo con lo que se coloca en las ventanas.

Wilmer, residente de un edificio de gran altura donde es común colgar la ropa en las ventanas para secarla, informó en nuestras entrevistas que “los profesores dicen que no quieren ser asociados con los más marginados”. El caso de Wilmer refleja la percepción de la diferencia que se encuentra en una misma urbanización en cuanto a si la ropa está o no colgada en la ventana y cómo esto puede simbolizar una diferencia de clase. En resumen, esta sesión de preguntas y respuestas les permitió expresar la precariedad en la que se encuentran, aunque en todos los casos las quejas son parte de su vida cotidiana, y no esperan una solución a sus peticiones. Lo que se observa es esencialmente un espíritu de resignación. Estos sentimientos se encuentran incluso entre los más jóvenes, por ejemplo, Anarelis, que apenas tiene nueve años, ya se cuestiona la integración en el entorno vital. Todas las entrevistas destacan la capacidad

de los habitantes para expresar sus problemas cotidianos, lo que refuerza el interés por comprender su situación, escuchar y, probablemente, poder transmitir un mensaje a través de este encuentro. El estado de ánimo general de estas reuniones es de esperanza, pero la balanza se inclina más hacia los sentimientos de ira, desigualdad, vergüenza e injusticia.

Conclusiones

A través de la GMVV y del trabajo de campo, se pudo observar cómo han sido modificadas las relaciones entre el poder estatal y los habitantes, la gestión administrativa de los territorios e incluso la producción de la ciudad, así como la calidad de vida de sus habitantes. Al analizar este terreno, se ha identificado cómo la GMVV instituye, además de una relación clientelar con el Estado, una especie de nueva deuda moral asociada a una relación de gratitud de los beneficiarios hacia el gobierno. Esto se debe a que, según las palabras de los habitantes, la GMVV les ha permitido acceder al “gran sueño” social: tener una vivienda. Las entrevistas realizadas han puesto de manifiesto una serie de disfunciones que afectan a su entorno vital y revelan las deficiencias de los servicios urbanos, lo que ha dado lugar a la adaptación, la resistencia y la resiliencia. En esta sesión de preguntas y respuestas, los habitantes han expresado la precariedad en la que se encuentran, aunque las quejas formen parte de su vida cotidiana. No esperan una solución en respuesta a sus peticiones, captando finalmente el equívoco del discurso del Estado: les corresponde a ellos, como pueden, regular la gestión de su espacio vital. Es evidente que el Estado socialista venezolano no ha sido capaz de realizar ningún cambio concreto en la vida material de sus habitantes. El Gobierno muestra su impotencia ante la creación de una vivienda digna para los venezolanos y para reducir la pobreza, un contrato al que siempre se ha comprometido, pero que sigue siendo una declaración retórica.

El alto grado de deterioro de los edificios es bastante notable en todas las operaciones

de GMVV. Esta decadencia urbana no tiene precedentes. Un gran número de edificios parece tener un grado de deterioro equivalente a la decadencia del país y al de la cotidianidad de los venezolanos hoy día. Durante la última encuesta realizada en 2020, la visita a varios edificios construidos por diferentes empresas y en diferentes sectores, se confirmó la imagen de daños extraordinarios. Los edificios que fueron terminados hace dos o tres años parecen haber envejecido 15 o 20 años.

En cuanto a la arquitectura, la actual producción de la GMVV, realizada en 2011 con carácter urgente, ha llevado al Estado a entregar viviendas estandarizadas en detrimento de la planificación global. Los usuarios, es decir, los futuros habitantes, también expresan un rechazo más o menos pronunciado a determinados proyectos. Sus opiniones sobre algunos de estos modelos de construcción se han incluido en las transcripciones de las entrevistas con técnicos, trabajadores y residentes. Algunos expresan su total rechazo a los paneles de PVC o de fibrocemento, por considerarlos demasiado ligeros, de baja resistencia. Otros utilizan los términos *vacío* o *hueco*. El origen de esta valoración puede estar relacionado con el miedo de los habitantes a revivir una precariedad anterior.

En 2023, el Gobierno aseguraba que la GMVV había creado 4.4 millones de viviendas y mantenía que esta cifra se incrementaría hasta los 5 millones en 2025. Estos anuncios revelan un crecimiento inconsistente, por un lado, frente a las necesidades reales de la sociedad venezolana, que, según la CVC, se estimaron en 1.2 millones en 2011. Por otro lado, si estimamos un promedio de ocupación de cuatro personas por vivienda, tres cuartas partes de la población vivirían en estas operaciones en cuatro años. Sin embargo, basta con cruzar Caracas para comprobar la presencia de barrios informales por toda la ciudad; un paseo nocturno revela estos barrios informales totalmente iluminados y, especialmente, habitados. Son simples observaciones que señalan la extrañeza de este mismo discurso oficial con sus incongruentes cifras de producción de viviendas.

Referencias

- Asamblea Nacional de la República. (2013). Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/584/plan-patria-segundo-plan-desarrollo-economico-social-nacion-2013-2019>
- Bourdieu, P. (1993). *La Misère du Monde*. Éditions du Seuil.
- Castells, M. (1972). *La question urbaine*. Maspero.
- Chávez Frías, H. R., Ramírez Carreño, R., Molina Peñaloza, R., Menéndez, R., El Aissami, T., Ochoa Cañizalez, I. y Calzadilla, P. (2013). *Gran misión vivienda Venezuela años 2011-2012*.
- Fuster-Farfan, X., Sosa Valdez, D. y Wilson Wetter, Y. (2021). *Habiter les villes latino-américaines: Débats, réflexions et enjeux de la recherche urbaine*. L'Harmattan.
- Haumont, N. (1998). *L'urbain dans tous ses états. Faire, vivre, dire la ville*. L'Harmattan.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Honneth, A. (2000). *La lutte pour la reconnaissance*. Gallimard.
- Lander, E. (2018). El Estado mágico sigue ahí Las continuidades y rupturas en la historia del petroestado venezolano. *Nueva sociedad*, (274). <https://nuso.org/articulo/el-estado-magico-sigue-ahi/>
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio* (E. Martínez Gutiérrez, trad.). Capitán Swing Libros, S. L.
- Merlin, P., D'Alfonso, E. y Choay, F. (1988). *Morphologie urbaine et parcellaire: colloque d'Arc-et-Senans, 28 et 29 octobre 1985*. Presses universitaires de Vincennes
- Musset, A. (2009). *¿Geohistoria o geoficción? Ciudades vulnerables y justicia espacial*. Universidad de Antioquia.
- Padrón, M. (1992). Caracas 1928-1958: Permanencias y transformaciones morfológicas durante la primera modernidad urbano-arquitectónica en Venezuela. *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas*, (29), 87-101.
- Pou Ruan, L. (2013, junio 19). *La GMVV y la experiencia de la Oficina Presidencial de Planes y Proyectos Especiales (OPPE)*. Ciclo de debates "La Gran Misión Vivienda Venezuela: Las nuevas soluciones tipológicas y arquitectónicas en el país". <https://arqueoarquitectural.blogspot.com/2013/08/la-gmvv-y-la-experiencia-de-la-oficina.html>
- Roitman, S. (2011). Distinción social y hábitat residencial en América Latina. *Revista INVI*, 26(73), 17-71.
- Wilson, Y. (2020). Le logement social au XXI^e siècle au Venezuela: l'État après la catastrophe. *Les Cahiers de la Recherche Architecturale Urbaine et Paysagère*, (8). <https://doi.org/10.4000/craup.4903>
- Wilson, Y. (2021). Marketing político-territorial en el espacio público y en la política de vivienda social de la Revolución Bolivariana. El caso de Venezuela. *Investigaciones Geográficas*, (61), 26-43. <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2021.61698>
- Wilson, Y. (2022). Torre David au Venezuela: récits sur fond de politiques publiques menées par le gouvernement d'un "État magique". *Les Cahiers de la Recherche Architecturale Urbaine et Paysagère*, (15). <https://journals.openedition.org/craup/10673>



Sección. Investigación | **Section.** Research | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.



El ejercicio político de la plusvalía y la propiedad privada en Ecuador en el último período de la Revolución Ciudadana

Víctor Hugo Guaman Guaman. Magíster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona, especialista en Ordenamiento Territorial y arquitecto por la Universidad de Cuenca. Director de Control y Territorio en el GAD Municipal de Cañar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1445-1430> Correo electrónico: vihguaman@gmail.com

Recibido: 21 de agosto de 2022

Aprobado: 15 de diciembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (cc by-nc-sa 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

En 2016, en medio de resistencias, se aprobó la denominada Ley de Plusvalía, cuyo objetivo era combatir la especulación inmobiliaria y distribuir la riqueza. Los detractores de la ley argumentaron que esta afectaba al sector inmobiliario y era expropiatoria del patrimonio familiar. En 2018, en el cambio de dirección ideológica del gobierno, la ley es derogada junto con otras reformas mediante consulta popular. Si bien los argumentos de los detractores motivaron su resistencia, la derogatoria no responde esencialmente al favorecimiento de los intereses de élites económicas e inmobiliarias, sino que cumple su papel en la iniciativa por enterrar un proyecto político-económico. En este sentido, el artículo analiza los eventos sociales y económicos que configuraron la coyuntura para su aprobación y derogación, así como la capacidad que tiene la propiedad privada de apropiarse de las masas en el ejercicio parlamentario y desencadenar procesos políticos.*

Palabras clave: Especulación inmobiliaria, propiedad privada, captura de plusvalía, derogatoria, Revolución Ciudadana.

* Este trabajo forma parte de la investigación *Captura de plusvalía en Ecuador: un instrumento regulador de la especulación inmobiliaria y efectos en el sector de la construcción y la recaudación fiscal* (2021), llevada a cabo en la Universitat de Barcelona, en la que se analiza de forma cuantitativa el efecto de la Ley de Plusvalía sobre el desempeño del sector de la construcción, el mercado de los bienes inmuebles y el impacto sobre la recaudación fiscal municipal.



The political exercise of surplus value and private property in Ecuador during the last period of the Citizen's Revolution

O exercício político da mais-valia e da propriedade privada no Equador no último período da Revolução Cidadã

Abstract

In 2016, amid resistances, the so-called Ley de Plusvalía (Law of Surplus Value) was approved, with the objective of combating real estate speculation and redistribute wealth. Detractors of the law argued that it negatively impacted the real estate sector and constituted an expropriation of family heritage. In 2018, with a change in the government's ideological direction, the law was repealed along with other reforms through a popular consultation. While the arguments of the detractors motivated their resistance, the repeal was not essentially in response to favoring the interests of economic and real estate elites, but rather served as part of an initiative to bury a political-economic project. In this sense, the article analyzes the social and economic events that shaped the conjuncture for its approval and repeal, as well as the capacity of private property to appropriate the masses in the parliamentary exercise and trigger political processes.**

Keywords: Real estate speculation, private property, capture of surplus value, repeal, citizen revolution.

Resumo

Em 2016, em meio à resistência, foi aprovada a chamada Lei de Mais Valia, cujo objetivo era combater a especulação imobiliária e distribuir riquezas. Os detratores da lei argumentaram que ela afetava o setor imobiliário e estava expropriando o patrimônio familiar. Em 2018, na mudança de rumo ideológico do governo, a lei é revogada junto com outras reformas por meio de consulta popular. Embora os argumentos dos detratores tenham motivado sua resistência, a revogação não responde essencialmente para favorecer os interesses das elites econômicas e imobiliárias, mas cumpre seu papel na iniciativa de enterrar um projeto político-econômico. Nesse sentido, o artigo analisa os acontecimentos sociais e econômicos que moldaram a conjuntura para sua aprovação e revogação, bem como a capacidade da propriedade privada de se apropriar das massas no exercício parlamentar e desencadear processos políticos.***

Palavras-chave: especulação imobiliária, propriedade privada, captura de ganhos de capital, depreciativo, Revolución Ciudadana.

** This paper is part of the research "Captura de plusvalía en Ecuador: un instrumento regulador de la especulación inmobiliaria y efectos en el sector de la construcción y la recaudación fiscal (2021)", carried out at the Universitat de Barcelona. The research analyzes quantitatively the impact of the Surplus Value Law on the performance of the construction sector, the real estate market, and its influence on municipal tax revenue.

*** Este trabalho faz parte da pesquisa *Captura de plusvalía en Ecuador: un instrumento regulador de la especulación inmobiliaria y efectos en el sector de la construcción y la recaudación fiscal (2021)*, realizada na Universidade de Barcelona, na qual é analisada quantitativamente o efeito da Lei de Mais-Valia no desempenho do setor de construção, do mercado imobiliário e o impacto na arrecadação fiscal municipal.

Introducción

El presente artículo analiza la capacidad que tienen los acontecimientos políticos de la plusvalía y la propiedad privada para apropiarse de las masas en el ejercicio parlamentario y desencadenar procesos políticos en Ecuador, motivados por la implementación de la denominada Ley de Plusvalía de 2016 a 2018. Este hecho que se desarrolla en una coyuntura que da cabida y desarrollo al período de la Revolución Ciudadana. En este contexto, se revisa la coyuntura política, social y económica que presentaba la región y, concomitantemente, el país. Durante este período, Ecuador atravesaba por la bonanza y recesión económica de principios del siglo, lo cual modificó la estructura económica y la ideológica electoral, fundamentando de esta manera los procesos políticos que se revisan en este artículo. El análisis se centra en matizar las relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía.

La negativa concepción colectiva sobre la regulación de los mercados y su eficiencia implica que cualquier iniciativa por regular el mercado inmobiliario se vea limitada políticamente. Sin embargo, la posición política de izquierda y un momento de coyuntura nacional y regional permitieron al gobierno de Rafael Correa (2007-2017) implementar una serie de políticas centradas en la inversión social, participación de los excedentes y políticas taxativas sobre la propiedad y la renta. En ese sentido, desde 2015 Correa promueve varias leyes relacionadas con la propiedad de la tierra y la generación de utilidades, denominadas: 1) Ley de Herencias, 2) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), 3) Ley de Plusvalía. Todos los proyectos de ley contenían algún propósito de regulación del mercado inmobiliario y captura de plusvalías.

La Ley de Plusvalía se aprueba en 2016 en medio de movilizaciones en contra, promovidas por la oposición política y los “sectores perjudicados” por la implementación de una ley que, según sus promotores, estaba orientada a castigar la especulación. Los detractores

estaban conformados por los sectores de oposición política, las cámaras de construcción, los gremios de constructores y los propietarios de clases media. Este grupo argumentaba que la ley afectaba al sector de la construcción y, por tanto, al empleo; atentaba contra un bien de acumulación de valor al reducir la mercantilización; y constituía un impuesto expropiatorio del patrimonio familiar.

En febrero de 2018, a 14 meses de haberse aprobado la ley, su derogación es respaldada por el gobierno de Lenin Moreno a través de una consulta popular. A pesar de provenir del gobierno de Rafael Correa, Moreno gobernó en consenso con Guillermo Lasso, un opositor declarado de Correa y principal promotor de las marchas de resistencia a la Ley de Plusvalía. Si bien la consulta popular se utilizó para “descorreizar” el Estado, la inclusión de la Ley de Plusvalía en la consulta implicó la prioridad por su derogación facilitó su efectividad, dado que la regulación de la propiedad privada es un asunto complejo que genera aceptación o resistencia social basada en temores.

En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo debatir algunos elementos a considerar sobre las condiciones necesarias para que prospere cualquier iniciativa de regulación del mercado inmobiliario a través de mecanismos de captura de plusvalía. Esto se debe a la confrontación política que históricamente ha enfrentado la gestión pública de la plusvalía y la propiedad privada. Por tanto, se consideran dos dimensiones que hipotéticamente resultarían determinantes para su aprobación y derogación: 1) la coyuntura nacional y regional tiene gran influencia en la implementación y derogatoria de mecanismos taxativos sobre la propiedad privada; 2) la flexibilidad y el margen de negociación social de los mecanismos determinan su viabilidad política y su permanencia.

En cuanto al estado del arte, desde Marx, existe una extensa bibliografía que aborda el reconocimiento y ratificación, hasta la fecha, de la generación de un excedente originado por la mayor explotación de la clase obrera, conocido como “plusvalía”. Este hecho se replica en

los espacios urbanos, generando excedentes motivados por factores externos al esfuerzo de quienes se benefician de la plusvalía. Para algunos, este fenómeno representa el único modelo de mundo posible, mientras que, para otros, los procesos que surgen en América Latina plantean un modo de vida alternativo basado en el *sumak kawsay* o “buen vivir” (Sabogal, 2014) que da origen a mecanismos redistributivos de la riqueza. Los estudios sobre la plusvalía urbana han vislumbrado su recuperación como un elemento fundamental en la construcción de un estado de distribución social, pero especialmente sobre el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, razón por la cual ponen en evidencia su viabilidad para ciudades con estructuras económicas fuertes.

Autores como Munévar (2016) han señalado que, si bien todo el marco institucional de la captura de plusvalía y sus limitaciones sobre la propiedad privada se basa en una plataforma normativa legal, la plusvalía urbana aún es desconocida para la ciencia jurídica. Los expertos concluyen que las plusvalías urbanas involucran tanto una perspectiva cualitativa y subjetiva en su relación con la partición desde la dimensión del interés general, como una perspectiva objetiva cuantitativa, desde la recaudación. En este sentido, se plantea que el valor, como elemento vinculante entre la plusvalía y la propiedad privada, no se reduce únicamente a los límites impuestos por la función social y ecológica de la propiedad privada, sino que también involucra otros tipos de derechos de naturaleza colectiva (Jaramillo, 2011).

Sin embargo, el análisis de la captura de la plusvalía y la propiedad para América Latina se ha limitado al estudio de la capacidad de recaudación y de distribución. En particular, el Instituto Lincoln y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han investigado el fortalecimiento de los ingresos locales, la incidencia sobre los patrones de crecimiento y la mitigación del impacto ambiental del desarrollo urbano (Blanco *et al.*, 2016). Sin embargo, estos enfoques dejan de lado el análisis de los factores sociales, económicos y políticos que influyen en la implementación de

mecanismos de captura de plusvalía y regulación, así como en la duración o fracasos de estos. Es fundamental entender la diversidad de estructuras económicas en América Latina para comprender plenamente estos procesos.

Marco teórico: estado social y taxación tolerable sobre plusvalía y propiedad privada

La implementación de políticas taxativas sobre la propiedad de la tierra en América Latina se basa en un marco político-ideológico regional que surgió a principios del siglo XXI y que requiere diversos factores de naturaleza social y económica. Esto comprende una coyuntura tanto a nivel regional y mundial, que crea un escenario propicio de viabilidad política para su implementación.

La izquierda del siglo XXI en América Latina y Ecuador

El llamado “giro a la izquierda” en América Latina a finales del siglo XX y principios del XXI se caracterizó por candidatos electorales que criticaron las políticas de apertura de los mercados, la privatización de los servicios y la ausencia del Estado. Se construyó un discurso centrado en atribuir la persistencia de la pobreza y desigualdad social, arrastradas desde los años ochenta, a las políticas del Consenso de Washington y se consideró fundamental recuperar el rol del Estado (Svampa, 2008). La llegada de los gobiernos de izquierda coincidió con períodos económicos favorables para Latinoamérica, impulsados por el aumento de los precios de las materias primas (hidrocarburos, minerales y alimentos) debido a una mayor demanda de China. La mejora en los ingresos fiscales se utilizó para reducir la pobreza y la desigualdad social, y la implementación de instrumentos de representación política creó un escenario económico y político propicio para la permanencia de los gobiernos de izquierda (Torrico, 2017).

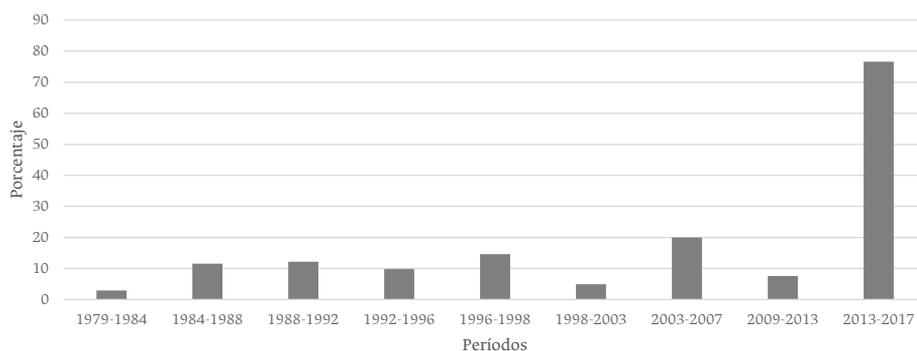
La nueva corriente de izquierda, enfocada en reducir las desigualdades socioeconómicas mediante la distribución de la riqueza (Cleary, 2006), se aleja de la tradicional postura estatista de décadas anteriores y encuentra puntos de coincidencia con algunos planteamientos de los años ochenta, como el control de la inflación, del déficit fiscal, los intercambios de mercado y el respeto por la propiedad privada (Borón, 2012). Por lo tanto, la izquierda de principios de siglo no propone un cambio radical al modelo neoliberal. Sin embargo, existen diferencias importantes con los postulados neoliberales, especialmente en lo que respecta a la eficiencia del mercado para distribuir la riqueza, lo que reafirma la necesidad de intervención del Estado. En este sentido, la intervención en el mercado y la política social impulsada por la izquierda requieren de una gran capacidad fiscal por parte del Estado y de un sistema tributario progresivo que imponga más impuestos sobre la propiedad y la riqueza, y menos sobre el consumo (Torrico, 2017). Ello implica que una condición económica nacional y regional favorable con una base imponible significativa es de suma relevancia.

El rechazo al modelo de ajuste estructural implementado en varios países, que tiene sus raíces en el Consenso de Washington, fue el escenario propicio para el surgimiento de los gobiernos de izquierda en América Latina (Basabe-Serrano y

Barahona, 2017). Esta afirmación implica dos hechos: primero, que efectivamente se haya llevado a cabo un ajuste estructural; y segundo, que el electorado se encuentre insatisfecho con sus resultados. Sin embargo, en el caso de Ecuador, carece del primer factor, puesto que es uno de los países con menor grado de implementación de medidas de ajuste estructural (Lora y Panizza, 2002). Para el año 2000, Ecuador fue uno de los países que menos avanzó hacia el ajuste en términos laborales, financieros, fiscales y económicos, y también fue el país con menos sectores privatizados.

La ausencia del primer factor, que supuestamente propicia la resistencia al ajuste estructural, lleva a plantear que Ecuador no tiene un electorado plenamente insatisfecho con las políticas del ajuste. Incluso históricamente, los representantes de izquierda siempre han sido minoría, como se evidencia en la figura 1. Ello permite sostener, en primer lugar, que Ecuador no cumple enteramente las condiciones para que el electorado tenga un giro hacia la izquierda, mantenga un gobierno de izquierda durante 10 años durante el siglo XIX, valide una política social y de carga fiscal, y consienta un impuesto sobre la riqueza y la propiedad privada. Por lo tanto, la coyuntura se complementa con otros factores que se revisarán más adelante.

Figura 1. Representación legislativa de los partidos de izquierda en Ecuador



Fuente: elaboración propia con base en Basabe-Serrano y Barahona (2017).

Cargas sobre la propiedad privada para la re distribución de la riqueza

Como se mencionó anteriormente, un aspecto fundamental del socialismo del siglo XXI es el fortalecimiento fiscal del Estado, a través de impuestos progresivos sobre la riqueza y la propiedad. Entre los más significativos están el impuesto predial, las cargas a la transferencia y los instrumentos de recuperación de plusvalías. Estos impuestos, en teoría, buscan la “distribución” de la riqueza. Sin embargo, considerando que la nueva izquierda no rompe el ajuste estructural y encuentra puntos de coincidencia con el capitalismo avanzado, se especula que los instrumentos de recuperación de plusvalías también son comunes en dicho sistema.

Se pueden identificar diversos instrumentos de distribución de la riqueza basados en el patrimonio, especialmente en la propiedad de la tierra. Por ejemplo, a mediados del siglo XIX se implementaron en Estados Unidos los *Special Assessments*, que son la base de los instrumentos conocidos como “contribuciones por mejoras”, implementados en Latinoamérica desde mediados del siglo XX (Furtado y Acosta, 2012). Los mecanismos varían en su forma, pero siempre conservan el mismo principio: la apropiación del plusvalor generado por la inversión pública. En otros casos, los beneficios provienen de la aplicación de instrumentos como el reajuste, la reparcelación o *Landpooling*, que mejoran la geometría de los terrenos.

En otras formas, donde el beneficio no proviene de la inversión estatal, sino de permitir un mayor aprovechamiento de la tierra, se pueden identificar algunos casos en los que se captura la plusvalía después de obtener la autorización del Estado para acceder a una mayor densidad edificada. Esta captura se materializa a través de una “contraprestación” por el beneficio recibido. Entre los casos más relevantes, se encuentran el de Brasil con los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac), que son un título de libre circulación e insumo mercantil para incrementar la densidad construida (Sandroni, 2014); Francia, con el

Plafond Légal de Densité, que implica el pago de una contraprestación al Estado por construir más metros cuadrados de los permitidos en el terreno (Guaman, 2021); Estados Unidos, con el *Tax Incrementing Financing* (TIF), que consiste en recaudar la plusvalía a través del impuesto predial generado por la autorización de un proyecto, (Furtado y Acosta, 2012); Argentina, que permite la captación de recursos mediante el suelo urbanizado y urbanizable (Duarte y Baer, 2014); y el caso de Ecuador, donde se implementó una contribución especial de mejoras (Guaman, 2021), aunque en 2016 se incorporó una norma nacional similar a la de Brasil, la Concesión Onerosa de Derechos, que aún no se ha aplicado.

En los instrumentos mencionados, el beneficiario puede elegir si la contraprestación se pagará con dinero o en especie, como con infraestructura, viviendas de interés social (VIS) construida o suelo. En otros casos, la contraprestación se materializa estrictamente en especie. Por ejemplo, el *Inclusionary Zoning* implementado en Estados Unidos implica la construcción por encima de las regulaciones a cambio de proporcionar un equivalente del beneficio en VIS dentro del mismo proyecto (Guaman, 2021). En los llamados *exactions* o *impact fees*, la contraprestación se destina a la inversión en infraestructura en la misma zona, con el objeto de mitigar el impacto generado por el aumento de la densidad.

Metodología: recopilación y análisis de datos de la coyuntura social, política y económica

El artículo se desarrolló utilizando una metodología mixta con el objetivo de contrastar los momentos de aceptación social, la situación del ciclo económico y los intereses políticos de oposición. Esto permitió analizar los factores que influyen y condicionan las decisiones políticas asumidas en cada momento. La metodología se basa en datos cuantitativos obtenidos en encuestas de aprobación social y resultados electorales de los actores políticos

relacionados con la ley analizada, así como en un registro de los procesos de resistencia promovidos por los actores económicos, sociales y políticos involucrados, y en investigaciones específicas sobre el ciclo económico de la región y Ecuador.

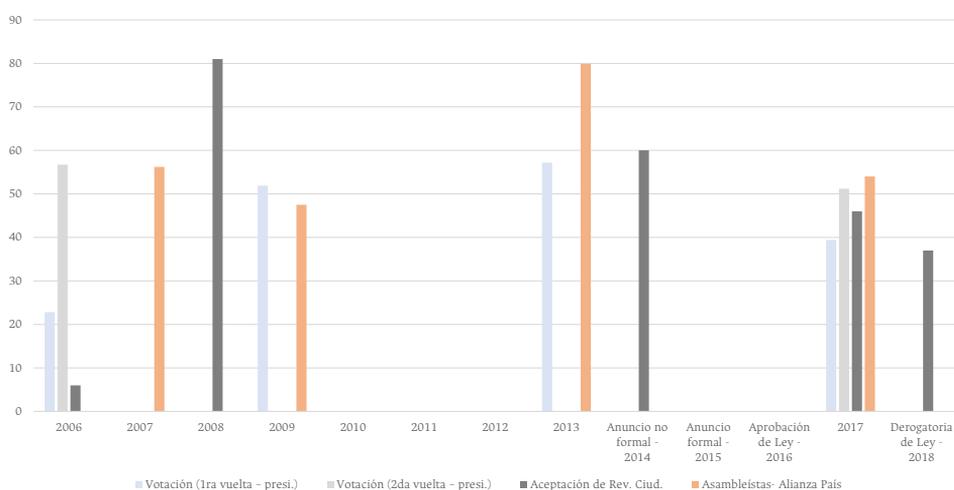
Los datos cuantitativos de los resultados electorales se obtuvieron de la plataforma web del Consejo Nacional Electoral (CNE) para los años 2006, 2007, 2009, 2013 y 2017. En cuanto a la información secundaria sobre la aceptación social en períodos entre elecciones, se recopiló diversas investigaciones que analizan el contexto económico e ideológico regional y local de principios del siglo. Estos datos fueron fundamentales para construir el panorama social y económico, ya que proporcionaron herramientas para comprender el proceso de coyuntura nacional y regional.

Por otro lado, el registro de los procesos de resistencia se obtuvo de informes de medios de comunicación, plataformas digitales de los actores económicos e investigaciones que analizan el impacto de la ley. En la figura 2 se resume la información cuantitativa en una línea del

tiempo relacionada con el análisis de la coyuntura y la aprobación de la Ley de Plusvalía. Se puede observar la influencia y presencia de la Revolución Ciudadana al principio del período, seguida de un declive en su presencia política en relación con los momentos de aprobación y derogación de la ley.

El análisis cuantitativo respalda las apreciaciones cualitativas que se van desarrollando a lo largo del artículo, a través del análisis focalizado de las señales de valoración o reprobación hacia la ley durante el período de tratamiento y derogatoria. La confrontación de estos insumos permitió comprender los procesos de conflicto que surgieron en torno al ejercicio legislativo y que involucraron actores sociales contundentes en la permanencia de la ley. Para ello, se realiza una comparación entre la Ley de Plusvalía y un proyecto de ley de naturaleza similar en México, que cumple el papel de testigo y ayuda a validar las conclusiones extraídas del caso ecuatoriano. Esta comparación se basa en cuatro aspectos de análisis: el contexto electoral, el impacto en la propiedad privada, la translación del ejercicio legislativo al espacio público y la respuesta política y enfoque de reglamentación.

Figura 2. Aceptación social y participación política de la Revolución Ciudadana



Fuente: elaboración propia con datos de CNE (2014; 2016; 2017; 2018); Meléndez y Moncagatta, (2017); Noboa (2014).

Marco político de la plusvalía y la propiedad privada

México: captura de plusvalía (proyecto)

1. Hecho histórico electoral

Azuela (2020) presenta el caso mexicano de un elemento jurídico destinado a capturar la plusvalía, el cual se pretendía incorporar en la Constitución de la Ciudad de México de 2017. Este elemento consistía en un artículo que finalmente fue excluido del proyecto constitucional debido al temor que generaba respecto al patrimonio acumulado en las viviendas. El proyecto fue promovido por el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de México, y al tratarse de un cuerpo jurídico que fundamenta las normas que rigen las acciones de los niveles de Gobierno supeditados a la Constitución, no podía ser específico y no definía en ningún punto la mecánica de aplicación para la recuperación de plusvalías.

Para su discusión y aprobación, se conformó una Asamblea Constituyente compuesta en un 60 % por miembros elegidos democráticamente y el resto mediante otros mecanismos. Sin embargo, solo el 28 % del electorado participó en dicha asamblea, lo que evidenció el poco interés en el proyecto. Al inicio del debate sobre el proyecto, el foco de atención se centró en la cantidad de derechos contenidos, la implicación de un sistema fiscal centralizado, en el nivel de especificidad y la capacidad de los asambleístas para legislar y debatir de manera coherente. Sin embargo, el tema de la propiedad privada y su relación con la propuesta de recuperación de plusvalías no fue ampliamente discutido. Según Azuela (2020), si los intelectuales públicos no lograron debatir la cuestión urbana y los juristas no pudieron ubicar el tema de la propiedad en la Constitución, mucho menos se podía esperar que comprendieran la cuestión de la plusvalía en las etapas posteriores.

2. Impacto sobre la propiedad privada

En términos urbanísticos, el proyecto abordaba el derecho a la ciudad, la distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano, la asignación de competencias a las alcaldías y el alcance de las consultas públicas que afectan la calidad de vida de los vecindarios. Sin embargo, los artículos que generaron mayor controversia establecían que el derecho a construir no era inherente al derecho a la propiedad, sino que se transferiría mediante un acto administrativo del poder público; y que los incrementos en el valor de mercado del terreno edificable eran considerados riqueza pública, por lo que se establecerían mecanismos de distribución, incluyendo la recuperación de plusvalías en beneficios de la comunidad. Ambos temas se vinculaban con la propiedad privada.

Durante el debate, la propuesta de recuperación de plusvalías tuvo un impacto significativo en la discusión pública, generando campañas en su contra que se valieron de plataformas digitales y medios de comunicación televisivos. Estas campañas argumentaban que la propuesta confiscaría cualquier incremento de valor de las propiedades y la calificaban como una locura de la izquierda. Incluso se llegaba a afirmar en términos más extremos que esto supondría el fin de la propiedad privada y conduciría al comunismo. De esta manera, se desarrolló una poderosa campaña liderada por los intereses inmobiliarios en contra de la recuperación de plusvalías, la cual resultaba difícil de contrarrestar.

3. El ejercicio legislativo trasladado al espacio público

La plusvalía se convirtió en la preocupación más relevante del proyecto de Constitución, trasladando el debate del ámbito legislativo al escenario público. Esto se manifestó a través de acciones proactivas, como la recopilación de 80 mil firmas en *change.org* que abogaban por la eliminación de este tema en el proyecto de Constitución. Por otro lado, un reducido grupo de académicos y medios de comunicación inten-

taba defender la propuesta, aunque con escasa influencia. De esta forma, sectores sociales que normalmente no participaban en los procesos legislativos se involucraron en esta discusión, motivados por lo que se consideraba la “defensa del patrimonio familiar”.

A pesar de que los artículos en controversia no definían la metodología de aplicación ni los parámetros de inversión de los fondos recaudados, la falta de cohesión en la izquierda y un liderazgo político poco claro llegaron al punto en el que el propio promotor del proyecto solicitó al legislativo la modificación de dichos artículos. En este contexto, los sectores medios que se oponían activamente y la manipulación de los intereses inmobiliarios lograron socavar la propuesta y modificar su contenido.

4. Acción política de respuesta y enfoque de reglamentación

Durante las negociaciones y las diferentes posturas a favor y en contra por parte de los legisladores, el texto finalmente aprobado establece la necesidad de crear normas secundarias que definan la metodología para determinar las compensaciones ambientales y urbanas generadas por los proyectos urbanos. Esto implica que los fondos recaudados se inviertan en las áreas que se ven afectadas o influenciadas por dichos proyectos.

Aunque todavía existe un fundamento jurídico que respalda la creación de instrumentos de recuperación de plusvalía, el texto aprobado restringe estos instrumentos a un principio de generación de beneficio, recuperación de plusvalía y reinversión de los fondos recaudados, tal como se ha observado en la mayoría de los instrumentos analizados. Esto limita la “distribución” de la riqueza.

Ecuador: captura de plusvalías (ley)

1. Hecho histórico electoral

A diferencia de la experiencia regional, la implementación de la izquierda en Ecuador durante el siglo XXI no se debió únicamente a la instauración del ajuste estructural, sino que

se apoyó en otros aspectos de coyuntura local que, sin embargo, no fueron ajenos a los fenómenos regionales, especialmente en el ámbito económico. Por lo tanto, su período de vigencia se alinea con los de otros gobiernos de izquierda en América Latina.

Coyuntura local: 10 años de Revolución Ciudadana

La implementación de políticas distribucionistas requiere de escenarios en los que exista confianza y credibilidad en la gestión de la economía nacional. Esto implica considerar dos fenómenos que permiten la aceptación o tolerancia de este enfoque económico: 1) la presencia de electores con ideologías de izquierda; y/o, 2) un entorno coyuntural económico y político favorable. En este contexto, el gobierno de Rafael Correa y su partido político Alianza País, conocido también como la Revolución Ciudadana, surgió en el complejo panorama político de Ecuador a mediados de la primera década del siglo, como una alternativa válida para el electorado.

Correa comenzó su carrera política como ministro de Economía y Finanzas, y se convirtió en un personaje mediático debido a su discurso abiertamente antineoliberal y de confrontación con el gobierno de turno (Harnecker, 2010). Correa cuestionaba la gestión de la deuda externa, la implementación de políticas neoliberales, la relación del Estado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la escasa participación del país en los beneficios del petróleo. Este discurso le permitió ganar seguidores y constituir una base de apoyo político.

En la carrera hacia las elecciones presidenciales de 2006, la derecha se encontraba estigmatizada debido al feriado bancario del 2000 y un rescate en los años noventa que destinó el 30 % del PIB para saldar las deudas privadas de la banca (Mejía, 2012). Estos acontecimientos provocaron uno de los mayores éxodos migratorios en la historia ecuatoriana. Correa quien capitalizó este tropiezo de la derecha, comenzó la campaña electoral con un respaldo del 6 %, pero logró ganar las elecciones en segunda

vuelta con el 56.7 % de los votos. Al inicio de su mandato en 2007, el partido de Correa obtuvo el 64.5 % de los escaños en el máximo órgano legislativo (Nestares Nolasco, 2017), convirtiéndose en el más votado en toda la historia del país.

Una de las primeras medidas que tomó como mandatario fue convocar a un referendo para la elaboración de una nueva Constitución nacional, el cual tuvo un respaldo del 81 %. De este modo, se promulgó la Constitución de la República del Ecuador de 2008, lo que implicó poner a disposición su cargo y el de los legisladores nacionales. De acuerdo con el referendo de la nueva Constitución, se convocaron nuevamente elecciones el 26 de abril del 2009, en las que Correa, en un suceso atípico en los 30 años de democracia del país, ganó en primera vuelta con el 51.95 % de los votos (Mejía, 2012), dando inicio a un gobierno que obtuvo una creciente aprobación a medida que ejercía sus funciones.

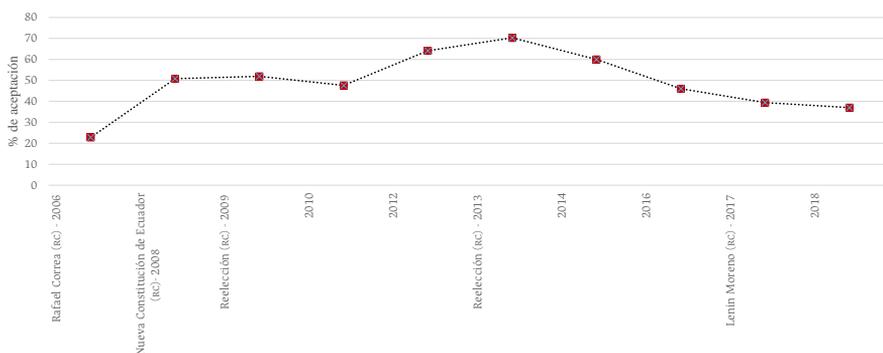
Para el 2011, el país había mostrado un buen desempeño económico en comparación con otras épocas, con avances en educación, salud y vivienda, lo cual contribuyó a la aprobación de Correa. De esta manera, el modelo neodesarrollista propuesto por Correa se benefició del crecimiento económico característico, resultado de una voluntad política de tener presencia significativa en la comunidad y de establecer contratos de participación más favorables con las empresas petroleras. Además, se incrementó la presión fiscal y se redujo el pago de la deuda externa, lo que fortaleció las arcas del Estado y permitió destinar más recursos a la inversión social (Mejía, 2012). En ese momento, Correa consolidó su capital político gracias a su habilidad para confrontar a los opositores en los medios de comunicación, donde se beneficia de su capacidad argumentativa, su sólida formación académica y su dominio del lenguaje popular, lo que le permite establecer una relación cercana con los ciudadanos. En 2014, se mantiene como el único presidente con una alta aprobación (60 %) después de su mandato (Noboa, 2014).

Sin embargo, en ese período hubo constantes confrontaciones con la prensa y la oposición, así como una mala actitud y la pérdida de apoyo del partido en las ciudades más pobladas (figura 3).

La administración de Rafael Correa gozó de notable aceptación durante sus 10 años de gobierno, alcanzando su punto máximo de popularidad en el período 2012-2013. Como se puede observar en la tabla 1, en las elecciones de 2009 y 2013, logró ganar en primera vuelta, mientras que su partido mantuvo una mayoría absoluta en el máximo órgano legislativo, lo cual fue fundamental para la implementación de cualquier proyecto político. Alianza País, liderada por Rafael Correa, ocupó ampliamente los poderes del Estado desde 2007. Incluso en las elecciones de 2017, a pesar de registrar los niveles más bajos de popularidad, obtuvo el 54 % de los escaños posibles en el máximo órgano legislativo. Además, continuó en el poder ejecutivo con Lenin Moreno, quien fue vicepresidente durante el gobierno de Correa. Sin embargo, la victoria de Moreno en la segunda vuelta fue cuestionada, ya que obtuvo una diferencia de 2.3 % de los votos válidos (Besabe y Barahona, 2017).

Para 2017, el período de Correa concluyó con un nivel de aprobación del 46 % (Radio Pichincha, 2019), el más bajo en comparación con sus cifras habituales. El escenario se caracterizó por una percepción de autoritarismo, una deuda en gasto público difícil de cubrir, una clara oposición con el sector ecologista debido a la estructura fiscal basada en la explotación a gran escala (Iza *et al.*, 2020), confrontaciones directas con la prensa y una ley de comunicación que generó inconformidad (Zibell, 2017). Además, hubo acusaciones de contratos de inversión dirigidos a sus familiares y la reducción del precio de los hidrocarburos, lo que debilitó el sustento del modelo estatista.

Figura 3. Aceptación social de la Revolución Ciudadana (RC)



Fuente: elaboración propia con datos de cn E (2014, 2016, 2017, 2018); Meléndez y Moncagatta, (2017); Noboa (2014).

Tabla 1. Triunfos del partido Alianza País en elecciones

| Año de votación | Porcentaje en votación (primera vuelta presidencial) | Porcentaje en votación (segunda vuelta presidencial) | Número de Asambleístas de Alianza País |
|-----------------|--|--|--|
| 2006 | 22.8 % | 56.7 % | No elección de asambleístas |
| 2007 | No elecciones presidenciales | No elecciones presidenciales | 73 (56.2 %) |
| 2009 | 51.9 % | No segunda vuelta | 59 (47.5 %) |
| 2013 | 57.2 % | No segunda vuelta | 100 (79.9 %) |
| 2017 | 39.4 % | 51.2 % | 74 (54 %) |

Fuente: elaboración propia con datos de CNE (2014; 2016; 2017; 2018).

En resumen, el alto nivel de popularidad de Alianza País de la mano de Rafael Correa se sustentó en tres factores de coyuntura económica y política:

1. Correa priorizó la asistencia social mediante el aumento de la inversión social, del 4.8 % al 8.1 % del PIB, para 2009. Esto se logró duplicando el crédito para vivienda (Conaghan y De la Torre, 2008), incrementando el monto y el número de beneficiarios de los bonos (Mejía, 2012), invirtiendo en el sector indígena con insumos agropecuarios y créditos productivos con facilidades de pago y becas de educación (Tuaza, 2011). Adicionalmente, se estableció una diferenciación en las tasas de servicios públicos con el fin de reducir el precio de la energía eléctrica para los sectores más pobres. Estos aspectos habrían

sido importantes para el respaldo de los sectores populares.

En cuanto a los sectores socioeconómicos siguientes, su empatía hacia Correa se habría basado en la valoración de indicadores macroeconómicos positivos. Por ejemplo, hasta 2009, Ecuador experimentó el mayor crecimiento económico en Sudamérica; la tasa de desempleo disminuyó del 9.3 al 6.4 % en 2010; se logró la distribución más equitativa de riqueza en la historia del país, según Mejía (2012). También se valoró la mayor inversión en infraestructura vial, la implementación de educación gratuita, las comidas escolares, el aumento de los bonos, las obras públicas y la inversión en salud.

2. El modelo de amplia presencia del Estado indudablemente debía fundamentarse en una base de financiamiento sólida, por lo que resultó oportuno el alto ingreso

petrolero y el incremento en la recaudación tributaria. Por esta razón, la bonanza petrolera muestra una relación significativa con los niveles de popularidad. A medida que los ingresos fiscales se redujeron, también lo hicieron los niveles de aprobación al final del período de Correa (Basabe-Serrano y Barahona, 2017).

3. Los “enlaces ciudadanos”, que consistían en una especie de rendición de cuentas televisada, eran llevados a cabo por Correa cada sábado desde diferentes ciudades del país. Estos enlaces le permitieron establecer un vínculo con la ciudadanía, fortaleciendo su imagen y de la Revolución Ciudadana (Jurado, 2019). Este instrumento de comunicación tuvo un gran impacto en la popularidad de Correa, gracias a su manejo discursivo, apariencia tecnocrática y dominio de lenguaje popular. Según el estudio econométrico de Chiriboga (2017), los ciudadanos dieron prioridad a la actitud de Correa durante los enlaces y no a los resultados de su gestión.

Como se puede evidenciar, la popularidad de Correa se basó en tres factores principales: una bonanza económica, la priorización en la inversión social, y una estrategia de comunicación efectiva. Estos elementos crearon un entorno propicio para la implementación de un proyecto de izquierda del siglo XXI. Sin embargo, es importante destacar que este contexto no fue aislado, sino que estuvo en línea con el fenómeno regional. No se requería únicamente de un electorado de izquierda, sino de un momento de coyuntura económica y política que permitiera obtener una mayoría legislativa para aprobar el proyecto estatista. En este sentido, una parte del modelo de Correa implicaba la promoción de una iniciativa destinada a combatir la especulación de la tierra mediante la captura de la plusvalía de la propiedad. No obstante, es importante tener en cuenta que la coyuntura no garantizaba una recepción positiva de la propuesta, especialmente considerando la pérdida de credibilidad de Correa al final de su mandato y el hecho de

que el electorado ecuatoriano no se identificaba mayoritariamente con la izquierda.

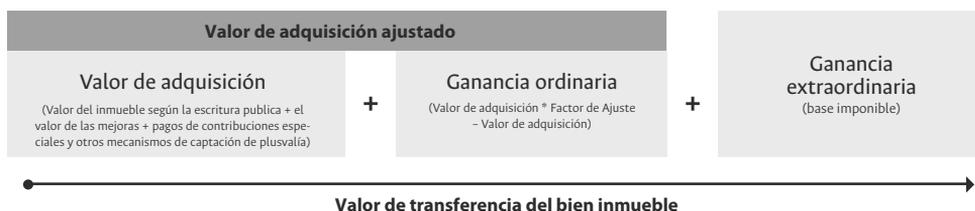
2. Impacto sobre la propiedad privada

Mecanismo del instrumento de captura de plusvalía en Ecuador (2016-2018)

La Ley de Plusvalía incorporaba un impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles, cuyo objeto era gravar las ganancias extraordinarias obtenidas en dichas transferencias. La ley reformaba al artículo 556 del COOTAD (2010), que establecía un impuesto a las utilidades y plusvalías en la transferencia de predios urbanos, mediante un gravamen del “diez por ciento (10 %) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos”.

El gravamen establecido por la Ley de Plusvalía consistía en una participación del 75 % de la ganancia extraordinaria, que se determinaba como la diferencia entre el valor de la compra y el valor de adquisición ajustado (figura 4). La construcción de este valor es un aspecto fundamental que ha sido cuestionado por los opositores de la ley y que afecta la legitimidad social de esta. Este valor se compone del esfuerzo del propietario, incluyendo el valor de compra del bien los impuestos sobre la propiedad que haya pagado. Además, se suma la ganancia ordinaria, que implica una actualización del valor de bien basada en una suerte de deflación del valor. Por lo tanto, la metodología de cálculo de la ganancia extraordinaria se fundamenta en todo aquello que agrega valor al bien, tanto por factores endógenos (principio de la plusvalía) como aquellos que no son mérito del propietario.

Figura 4. Metodología de cálculo de la base imponible



Fuente: Guaman (2021).

Rafael Correa (Alianza País): Revolución Ciudadana

Rafael Correa, líder máximo del partido político Alianza País durante su mandato entre 2007 y 2017, anunció en 2014 la puesta en marcha de dos proyectos de ley con el objetivo de combatir la especulación inmobiliaria y abordar el déficit fiscal que enfrentaban los 221 municipios del país. El presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados argumentó que si el “Estado, a través de la obra pública, es el que ha motivado el incremento del valor de un predio o de una zona, no puede ser que solo el dueño del terreno, del predio, sea el beneficiario de ese incremento, se tiene que compartir y el Estado tiene que recuperar esa inversión” (El Universo, 2014). En ese momento, se difundió que el proyecto de ley contemplaba una participación del 25 % de la plusvalía, donde los tributantes podrían escoger entre la cesión de suelo edificable en favor del gobierno municipal o pago en efectivo.

Después de un año sin mayores repercusiones, en mayo de 2015, Correa anunció formalmente el envío de dos proyectos de ley al máximo órgano legislativo, con el objetivo de abordar la inequidad existente. Ambos proyectos buscarían captar la plusvalía ilegítima y establecer un nuevo sistema impositivo para las herencias. Según Correa, más de 600 millones de dólares generados por la inversión del Estado habían ido a parar a manos privadas, por lo tanto, limitar las prácticas de acumulación basadas en el patrimonio era una prioridad en la ley para reducir la desigualdad social. En ese momento,

el anuncio ya es oficial y los proyectos generaron expresiones de rechazo en algunos sectores, que se manifestaron en protestas en las calles del centro de la capital con consignas que decían: “fuera Correa fuera”. En la ciudad de Guayaquil, principal polo económico, las manifestaciones se llevaron a cabo durante cinco días consecutivos hasta el 12 de junio. Los manifestantes fueron convocados a través de grupos en redes sociales (BBC News, 2015), y otros, congregados por el líder político de oposición, Guillermo Lasso. No obstante, en ambas ciudades se dan paralelamente manifestaciones de apoyo a Correa.

Lasso, principal representante de la derecha en Ecuador, reclamó durante las movilizaciones que se retiraran los dos proyectos de ley y afirmó que era el momento de defender a las familias ecuatorianas (La República, 2015). La respuesta de sus simpatizantes confirmó que seguirían movilizadas hasta que los proyectos de ley fueran archivados. Según algunos de los manifestantes, la iniciativa del oficialismo busca dejar a los hijos sin el fruto del trabajo de los padres (una preocupación centrada en la propuesta del impuesto a las herencias). Después de varios días de movilizaciones, las protestas se fortalecieron al recibir el respaldo de los alcaldes de Quito y Guayaquil.

Según el ministro coordinador, los proyectos de ley no afectarían en absoluto al 98 % de la población y contribuirían a la distribución de la riqueza. Sin embargo, las protestas de rechazo se intensificaron y la consecuente confrontación entre la oposición y el oficialismo llevó a que Correa suspendiera temporalmente la aprobación de los proyectos de ley el 15 de junio,

seguido de un llamado a la paz debido a la visita del máximo representante de la Iglesia Católica el 5 de julio (Notimundo, 2015). Posteriormente, convocó a un diálogo nacional que tenía como premisa informar de manera “correcta” sobre el contenido de los proyectos de ley, ya que Correa sostenía que la Ley de Plusvalía contribuía a reducir la especulación de la tierra y que la Ley de Herencias solo afectaba al 2 % más rico. Uno de los primeros opositores a la convocatoria fue el presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, quien argumentó que no participarían debido a que los proyectos legislativos violaban los principios empresariales.

Después de un período de relativa tranquilidad, en mayo de 2016 Correa anunció que retomaría los proyectos y lo oficializó el 17 de octubre durante la inauguración del Hábitat III, con sede en Quito. En ese momento, ya era de conocimiento público que la Ley de Plusvalía, consistía en un gravamen del 75 % sobre las ganancias extraordinarias generadas en las compraventas, lo cual generó preocupación en el sector de la construcción, que para el año 2017 el BCE pronostica un decrecimiento del 10 % (Orozco, 2016). Ante esto, el presidente de la Federación de Cámaras de la Construcción de Ecuador enfatizó que la ley incrementaría el costo de la tierra y llegaba en medio de un período de recesión para el sector.

El 1 de diciembre, Correa finalmente envió al máximo órgano legislativo únicamente el proyecto relacionado con la plusvalía de la tierra para su debate y aprobación. El contenido del proyecto ratificaba el gravamen del 75 % sobre las ganancias extraordinarias y establecía que los ingresos se destinarían a los municipios para financiar proyectos de vis. Tras el envío, Correa destacó que el 90 % de los ecuatorianos experimentarían una reducción en el impuesto de la plusvalía, y aquellos que pagarían más serían los especuladores que se habían beneficiado de las obras del Estado (Puente, 2016).

El envío del proyecto de Ley a la Asamblea motivó la reanudación de las movilizaciones el 8 de diciembre en Ambato, Cuenca, Guayaquil y Quito, sin embargo, no lograron tener un impacto

significativo. De esta manera, la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de la tierra y fijación de tributos fue aprobada en la Asamblea Constituyente con 79 votos a favor y 27 votos en contra, el 27 de diciembre de 2016.

3. El ejercicio legislativo trasladado al espacio público

Lenin Moreno (Alianza País): “7 veces sí” (Derogatoria)

Conforme a los períodos electorales, en 2017 se eligió a Lenin Moreno como presidente de la República, quien continuó con el proyecto político de Alianza País. Dado que Moreno había sido vicepresidente en la administración de Correa, se esperaba que se mantuviera la continuidad del proyecto político. Sin embargo, sorprendentemente, Moreno inició una campaña de desprestigio del gobierno de Correa, acusándolo de haber llevado un gobierno de confrontación, autoritarismo y abusivo, lo que presagiaba un cambio ideológico en su modelo de gobierno y la descorreización del Estado.

En julio de 2017, Moreno anunció la importancia de revisar el alcance y la aplicación de la Ley de Plusvalía, debido a que, según el BCE, el sector de la construcción experimentaba una contracción del 7.3 % (*El Telégrafo*, 2017). Con esto, formalizó su compromiso, junto con el presidente de la Asamblea Constituyente, de reformar la ley con el objetivo de preservar su espíritu de lucha contra la especulación de la tierra.

La iniciativa de Moreno recibió apoyo del representante de la Federación Nacional de las Cámaras de la Construcción, quien afirmó que el sector de la construcción ha reducido su actividad entre un 30 y 50 %, y que la disminución se había trasladado a los proveedores de servicios y bienes, quienes registraron caídas aún mayores, superiores al 50 %. Además, se sumaron argumentos por parte de actores inmobiliarios que sostenían que la vivienda era un medio directo de ahorro, y que cualquier valor que excediera la inflación será retenido por el Estado.

Moreno informó que la reestructuración del Estado requiere una consulta popular que pusiera fin al poder del correísmo. En este sentido,

anunció el 18 de septiembre la intención de formalizar la consulta popular, aunque hasta ese momento no se ha especificado si la Ley de Plusvalía estaría dentro del referendo (*El Comercio*, 2017). El 2 de octubre, el poder ejecutivo oficializó la convocatoria para la consulta con siete preguntas, una de las cuales abordó la derogación de la Ley. A pesar de reconocer la necesidad y legitimidad de combatir la especulación y distribuir la riqueza generada por la inversión pública, el poder ejecutivo accedió a incluir una pregunta que no busca derogar la ley en lugar de reformarla. Además, ofreció trabajar en el futuro un mecanismo para impulsar el sector de la construcción y combatir la especulación.

Durante el camino al referendo, se le ha tildado de inconstitucional debido a que contenía dos referendos constitucionales y carecía del pronunciamiento de viabilidad de la Corte Constitucional. Además, Rafael Correa lo calificó como un golpe de estado y un intento de destruir al país (DW, 2017), alegando que favorece los intereses de la élite económica.

La oposición de Correa (la derecha, las organizaciones indígenas, la élite de la prensa) ha visto la consulta popular como una herramienta para fracturar la estructura *correísta* (*El Universo*, 2017), ya que una de las preguntas proponía la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio con facultades para nombrar y destituir autoridades de control y electorales. Algunos grupos sociales han aplaudido la iniciativa por su oposición a la política económica de Correa, y los sectores inmobiliarios y de la construcción vieron la oportunidad de eliminar la Ley de Plusvalía. En virtud de ello, se generó un escenario propicio para la *descorreización* a través del referendo, bajo el slogan de “7 veces sí”.

Los argumentos en rechazo a la Ley de Plusvalía continúan en el camino hacia la consulta, liderados por asociaciones inmobiliarias y de constructores, quienes afirmaron que se perdieron 77 462 empleos entre 2015 y 2017. Por su parte, su máximo vocero manifestó que el “día que la Ley entró en vigor se detuvo vertiginosamente la actividad inmobiliaria,

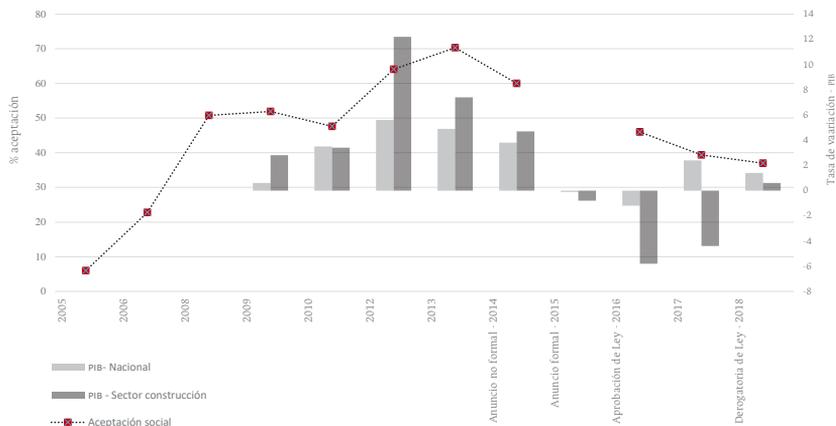
se cerraron fuentes de empleo, se paralizó la industria de materiales de construcción y la economía del país sintió el efecto” (Vela, s. f.). Además, se publicó en sus plataformas digitales información que responsabilizaba a la Ley de la resección en el sector.

4. Acción política de respuesta y enfoque de reglamentación

El 4 febrero del 2018, se desarrolla la consulta popular, en la cual se planteó la pregunta sobre la derogatoria de la Ley de Plusvalía. Con una aceptación del 63.1 %, la ley fue derogada, lo que generó una respuesta positiva entre los detractores. Un legislador del bloque, entonces oficialista, manifestó que el anuncio de la posible derogatoria había provocado un crecimiento del 71 % del sector inmobiliario en diciembre de 2017 (Presidencia de la República del Ecuador, 2018). Sin embargo, se evidencia lo contrario al analizar los argumentos que abanderaron la resistencia a la ley, como el mecanismo de aplicación, el comportamiento del mercado inmobiliario y el desempeño del sector de la construcción (Guaman, 2021). Al respecto, llega a las siguientes conclusiones:

- El debate, aprobación y derogatoria de la ley no presentan ninguna correlación con el desempeño de los procesos de compraventa de los bienes inmuebles y el sector de la construcción.
- La recesión del sector de la construcción se correlaciona con el desempeño de la economía nacional, regional y la situación económica de los consumidores de la materia prima de la región.
- La Ley de Plusvalía no tuvo ningún impacto en el desempeño de los sectores de la construcción y el mercado inmobiliario.
- La metodología de fijación de la base imponible excluía cualquier valor proveniente del esfuerzo del propietario y permitía un margen de capitalización de la plusvalía (el 25 % en el que no participaba el Estado, más 24 SBU por encima del valor de adquisición ajustado), lo que reconocía el patrimonio familiar y garantizaba su conservación.

Figura 5. Aceptación social de la Revolución Ciudadana y PIB nacional y sector construcción



Fuente: elaboración propia con datos de CNE (2014, 2016, 2017, 2018); Meléndez y Moncagatta (2017); Noboa (2014); BCE (2018).

La conflictiva implementación y posterior derogatoria de la Ley de Plusvalía se produjo en un momento complicado para el capital político de Correa. Como se mencionó anteriormente, su modelo socialista se fundamenta en la bonanza económica a nivel regional y nacional, lo que hace que su permanencia sea vulnerable a la fluctuación del precio de las materias primas y los ciclos económicos. La figura 5 muestra la recesión económica general y, por supuesto, la caída de aceptación del gobierno de Correa, afectando especialmente al sector de la construcción. En este punto, es importante mencionar que la implementación “forzada” de la ley fue posible gracias a la mayoría legislativa obtenida en épocas de mayor popularidad. Sin embargo, ante el momento crítico, resultaría difícil sostener la ley, incluso si Correa hubiera continuado en el poder.

Conclusiones

Existen dos aspectos comunes destacables en los instrumentos de captura de plusvalías que han logrado viabilidad y permanencia basadas en una aceptación social: 1) la recaudación de plusvalías se realiza a través de una contra-

prestación que se genera a partir de un beneficio inmediato proporcionado por el Estado, ya sea mediante inversión o autorización para mayor aprovechamiento; y 2) los valores recaudados se destinan, en su mayoría, a reinvertirse en la misma zona. En este sentido, se puede considerar que estos dos puntos representan una forma de captura de plusvalías en correspondencia con un principio de distribución de la riqueza.

Por otro lado, existen experiencias que no incluyen una “contraprestación”, es decir, no hay un beneficio inmediato antes de la captura de plusvalía, sino que el Estado pretende participar de los incrementos de valor que se deben a factores externos al bien en cuestión. En estos casos se encuentran Ecuador y México, ya que los proyectos de ley analizados no han tenido éxito y, en el caso de Ecuador, la ley fue derogada.

Ecuador ha tenido tradicionalmente una baja participación legislativa de partidos de izquierda. No fue sino hasta 2013 que se produjo un hecho histórico con la llegada de la Revolución Ciudadana al poder y la obtención de la mayoría legislativa, lo que garantizó un respaldo legislativo para su proyecto político. Correa inició su administración después

de haber puesto su cargo a disposición en una reforma constitucional, confiando plenamente en su capacidad para volver a ganar, lo que se materializó en los siguientes períodos electorales. La capitalización política de la bonanza económica, la priorización en la inversión social, el manejo efectivo de estrategias de comunicación le permitieron establecer un proyecto económico alineado con la izquierda del siglo XXI de la región.

Con su llegada a Ecuador, se llevaron a cabo una serie de reformas que incluían medidas tributarias progresivas sobre la propiedad y la renta, así como estrategias de enfoque social. En este contexto, la implementación de la Ley de Plusvalía parecía “natural”, ya que se trataba de un impuesto progresivo sobre las ganancias especulativas de la propiedad, con el objetivo de lograr una distribución de la riqueza generada por el Estado. Sin embargo, no se podría atribuir su implementación únicamente a una inercia ideológica de carácter regional, sino que también hubo una voluntad política por parte de Correa para distribuir la riqueza y combatir la especulación. Esta voluntad se basó en una coyuntura también local que le permitió obtener una mayoría legislativa que respaldara su proyecto económico.

La Ley de Plusvalía estuvo envuelta en controversia durante su proceso de planteamiento y aprobación. Sin embargo, como se demostró posteriormente, esta ley no tuvo un impacto significativo en el sector de la construcción ni en el mercado inmobiliario, y mucho menos tenía la capacidad de afectar la economía en general. En este sentido, los defensores de la ley habrían intentado mediar y establecer un margen de negociación social para lograr viabilidad política, proponiendo una retórica que excluye el término plusvalía y permitía que los propietarios tuvieran un margen de capitalización de esta, eximiendo el impuesto en algunos casos.

En las experiencias de captura de plusvalías “exitosas”, que gozan con la legitimidad social necesaria para garantizar su permanencia, el mecanismo implica un beneficio

inmediato previo y los fondos recaudados generalmente se invierten en la misma zona que generó la plusvalía. Todo esto se realiza en un marco de “contraprestación” que garantiza el flujo del capital, como sucede en el capitalismo avanzado. En esta línea, la única forma en la que se podía implementar un instrumento sin este sistema de contraprestación, como la Ley de Plusvalía, sería en una coyuntura de carácter nacional y regional que lo respaldara. Es fundamental comprender que, aunque no existía un beneficio previo inmediato, el concepto mismo de plusvalía implica un beneficio generado por factores exógenos previamente.

Si bien existía un impuesto a la plusvalía vigente desde 1971, la Ley de Plusvalía introdujo reformas significativas. Esta ley incorporó un mecanismo de verificación de valores de transacción y de la base imponible, amplió el ratio del impuesto incluyendo a los inmuebles rurales, incrementó la tasa de participación del Estado del 10 al 75 %, no estableció un hecho generador relacionado directamente con un beneficio previo inmediato y desvinculó el lugar de origen de los recursos de su destino de inversión. Estas modificaciones generaron temores en la población respecto de su patrimonio, de forma muy similar al caso mexicano, ya que la ley carecía del sistema de “contraprestación” y establecía un margen de flexibilidad y negociación reducido, lo cual finalmente condujo a su derogación. Los opositores políticos de Correa y los desarrolladores inmobiliarios (los llamados “perjudicados”) capitalizaron estas preocupaciones y argumentos infundados para movilizar a la clase media en su contra.

La fragilidad del modelo de izquierda fue evidente durante toda la administración de Correa, puesto que el electorado ecuatoriano no se identifica mayoritariamente con la izquierda, y el proyecto estaba expuesto a los altibajos de los procesos económicos regionales y mundiales. Esto se manifestó al final del período de Correa, que concluyó con enfrentamientos directos con la prensa, acusaciones de corrupción, y la disminución sustancial de los ingresos fiscales debido a la recesión

económica a nivel nacional y regional. Estos acontecimientos minaron la credibilidad de Correa en 2017, hasta el punto en el que declinó su participación en los comicios. Sin embargo, la coyuntura se mantiene en niveles bajos, lo que confirmó la prolongación de Alianza País al elegir a Lenin Moreno para dar continuidad al programa económico.

La consulta popular corresponde a la primera medida adoptada por Lenin Moreno por *descorreizar* los poderes del Estado. Para ello, planteó una división de la estructura del referendo en dos grupos, el primero buscaba desacreditar políticamente a Correa, mientras que el segundo pretendía obtener respaldo social. El primer grupo consultaba si se estaba de acuerdo con: 1) la inhabilitación política de las personas condenadas por actos de corrupción (para ese momento, Correa enfrenta un proceso judicial por supuestos actos de corrupción); 2) establecer que las autoridades elegidas popularmente solo pudieran ser releídas una vez en el mismo cargo (lo que invalidaría una futura candidatura de Correa, quien había sido electo en el cargo por 3 veces); y 3) terminar el período constitucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y crear uno “transitorio” con la facultad para remover a las autoridades del Estado. Por otro lado, el segundo grupo consultaba si se estaba de acuerdo con: 1) la imprescriptibilidad de

los delitos sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes; 2) prohibir de manera absoluta la minería metálica en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos; 3) reducir el área de explotación de la reserva natural Yasuní de 1030 a 300 Ha; y 4) derogar la Ley de Plusvalía.

Las preguntas del segundo grupo no querían pasar por un costoso proceso consultivo, puesto que, al no modificar el contenido constitucional, podían ser resueltas por la Asamblea Constituyente. Esto implica que su incorporación respondió a una estrategia de legitimación del referendo, ya que apelaban a un sentido social y cuestionaban una ley que generaba resistencia social y descontento en la sociedad con relación a Correa. En este sentido, la pregunta referida a su derogatoria no implicaba ningún compromiso vinculante para el Estado en la formulación de otro mecanismo para combatir la especulación.

Fue crucial para el desarrollo de la consulta popular el descontento generalizado con la administración de Correa, lo que llevó a aceptar un proceso “necesario”, aunque ilegal. En este sentido, el procedimiento inconstitucional que se desarrolló en la consulta nunca generó críticas significativas u obstáculos que dificultaran el proceso. Esto se refleja en un resultado general de la consulta, en la que un 67.65 % apoyó la iniciativa de *descorreizar* el país, votando “7 veces Sí”.

Tabla 2. Similitudes y divergencias de la Ley de Plusvalía en Ecuador y en México

| Caso | Hecho histórico electoral | Impacto sobre la propiedad privada | El ejercicio legislativo trasladado al espacio público | Acción política de respuesta y enfoque de reglamentación |
|---------|--|---|---|---|
| Ecuador | Participación democrática que ratifica al ejecutivo y una mayoría legislativa para la aprobación de ley. | Gravamen sobre el valor acumulado en la propiedad privada mediante la captura de plusvalores. | Se despliegan resistencias civiles y políticas, y se deroga en un acto de liquidación de la administración que promovió la ley. | Se deroga la ley sin ningún mecanismo de compensación. |
| México | Participación democrática favorable que elige una asamblea para la formulación de ley. | Gravamen sobre el incremento de valor de la propiedad privada producido por cambios normativos. | Se despliegan resistencias civiles y políticas, y el mismo proponente se retracta. | Se modifica el recurso normativo para optar por un sistema de “contraprestación”. |

Fuente: elaboración propia (2022).

En este contexto, se pueden identificar similitudes y particularidades para los casos analizados, que se resumen en la tabla 2, donde se puede observar que Ecuador y México presentan orígenes similares en términos de participación democrática y objetivos sociales, así como una resistencia social y política motivada por el temor infundado a la afectación sobre el patrimonio acumulado en la propiedad privada. No obstante, existen diferencias en cuanto al enfoque de regulación, ya que en el caso ecuatoriano nunca se contempló la “contraprestación”, mientras que en México se garantizó la perpetuidad del mecanismo al modificarse para garantizar que lo recaudado se invierta en la misma zona que genera la plusvalía, y posteriormente al beneficio generado por parte del Estado.

Este contexto permite fundamentar que la plusvalía de la propiedad privada tiene la capacidad de llevar un proceso legislativo hasta el espacio público y los hogares que tradicionalmente no participan en el ejercicio parlamentario. De esta manera, en esencia, la derogación de la Ley de Plusvalía en Ecuador no obedece a intereses económicos elitistas e inmobiliarios de manera directa, sino que cumple su función en el proceso de *descorreización* del Estado, respaldando un cambio ideológico en la política. Por lo tanto, se volvió urgente para las élites económicas y la clase media rechazar la política taxativa sobre la propiedad, pues otras medidas de transformación del Estado hacia un modelo de libre mercado llegaron más adelante sin tanta premura, como la reducción del tamaño del Estado, la condonación de las deudas tributarias, reducción del subsidio a los combustibles, la eliminación de los aranceles a la salida de divisas y la flexibilización de las condiciones laborales, entre otras.

Debido a la posición de Ecuador y la mayoría de los países de América Latina como productores de materias primas en el mercado global, y a su proceso histórico, enfrentan una realidad económica, política y social similar en términos de distribución de la riqueza y limitadas capacidades financieras e institucionales para hacer frente el proceso de segregación

del mercado inmobiliario que opera libremente y, en ocasiones, en complicidad del aparato estatal. Por esta razón, es de suma relevancia profundizar el análisis de la coyuntura regional política y económica, así como de los mecanismos implementados de manera efectiva, para avanzar en los países que no han iniciado el proceso y para aquellos que han fracasado en la puesta en marcha de iniciativas de distribución de riqueza y de regulación del mercado inmobiliario a través de instrumentos que afectan la plusvalía y la propiedad privada. Esto permitirá anticipar y solventar tropiezos experimentados, como los ocurridos en Ecuador y México.

Referencias

- Azuela, A. (2020). La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos. En A. Azuela, L. Gonzales y C. Saavedra, (eds.), *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*. CIDE.
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2018). Informe del crecimiento del PIB por sector económico.
- Basabe-Serrano, S. y Barahona, C. (2017). El fin del giro a la izquierda en Ecuador: rendimientos económicos y declive electoral en los gobiernos de Rafael Correa. En M. Torrico (ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: Gobiernos y políticas públicas* (pp. 35-56). Flacso México. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk1db.5>
- BBC News. (2015, junio 26). Ecuador: en Quito y Guayaquil marchan nuevamente contra Rafael Correa. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150625_ecuador_marchas_correa_ep
- Blanco, A. Fretes, V. y Muñoz, A. (Eds.). (2016). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalía en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/expandiendo-el-uso-de-la-valorizacion-del-suelo-la-captura-de-plusvalias-en-america-latina-y-el>

- Borón, A. (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Ediciones Luxemburg.
- Chiriboga, J. (2017). *¿Qué explica la popularidad de Rafael Correa durante los 10 años de la Revolución Ciudadana? - Estudio Económico*. [Trabajo de titulación de pregrado]. Universidad San Francisco de Quito. <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/6635/1/131133.pdf>
- Cleary, M. (2006). Explaining the left's resurgence. *Journal of Democracy*, 17(4),35-49. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/a-left-turn-in-latin-america-explaining-the-lefts-resurgence/>
- Consejo Nacional Electoral (CNE). (2014). *Atlas electoral del Ecuador 2009-2014*. https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/CNE_ATLAS-ELECTORAL-DEL-ECUADOR-2009-2014.pdf
- CNE. (2016). *Atlas electoral del Ecuador 2002-2007*. <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/ATLAS-ELECTORAL-DEL-ECUADOR-2002-2007.pdf>
- CNE. (2017). *Resultados electorales*. <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/RESULTADOS-ELECTORALES-2017.pdf>
- CNE. (2018). *Elecciones presidenciales del Ecuador 1948-2017*. https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/libro_presidentes_1948_2017-2.pdf
- Conaghan, C. y De la Torre, C. (2008). The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency. *International Journal of Press/Politics*, 13(3), 267-284.
- Deutsche Welle (DW). (2017, noviembre 30). Ecuador: Lenin Moreno convoca a consulta popular. <https://www.dw.com/es/ecuador-lenin%C3%ADn-moreno-convoca-consulta-popular/a-41589794>
- El Comercio. (2017, septiembre 18). Moreno llamará a consulta popular; el 2 de octubre se presentará el contenido. <https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-consultapopular-presentacion-contenido-elgobiernoinforma.html>
- El Telégrafo. (2017, julio 26). Ley de Plusvalía agudizó la crisis del sector, aseguran constructores. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/1/ley-de-plusvalia-agudizo-la-crisis-del-sector-aseguran-constructores>
- El Universo. (2014, julio 7). Regulación de la plusvalía, primero a la Ley de suelos. <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/07/07/nota/3201421/regulacion-plusvalia-primero-ley-suelos/>
- El Universo. (2017, agosto 31). Mas sectores respaldarían una consulta popular en Ecuador <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/08/31/nota/6357193/mas-sectores-respaldarianconsulta-popular>
- Furtado, F. y Acosta, C. (2012). *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación*. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf
- Guaman, V. (2021). *Captura de plusvalía en Ecuador: un instrumento regulador de la especulación inmobiliaria y efectos en el sector de la construcción y la recaudación fiscal* (Trabajo de maestría). Univesitat de Barcelona.
- Harnecker, M. (2010). Gobierno de Rafael Correa. Innovación, eficiencia y credibilidad. Entrevista al canciller Ricardo Patiño. <https://rebellion.org/docs/110843.pdf>
- Iza, L., Tapia, A. y Madrid, A. (2020). *Estallido: la rebelión de octubre en Ecuador*. Ediciones Red Kapari.
- Jaramillo, S. (2011). *Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos. Fundamentos económicos de la participación en plusvalías*. Universidad Externado de Colombia.
- Jurado, B. (2019). *Rafael Correa, un caudillo del siglo XXI: el enlace ciudadano como estrategia de persuasión y desgaste del poder* [Trabajo de titulación de pregrado] Universidad Internacional del Ecuador. <https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/3973/1/T-UIDE-2268.pdf>
- La República. (2015, junio 13). Marchas a favor y en contra del gobierno se concentraron en el centro de Guayaquil. <https://www.larepublica.ec/blog/2015/06/13/marchas->

- a-favor-y-en-contra-del-gobierno-se-concentraron-en-el-centro-de-guayaquil/
- Lora, E. y Panizza, U. (2002, marzo 11). Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo (471). <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-471.pdf>
- Mejía, S. (2012). *Rafael correá: un presidente popular: Causas de los altos índices de aceptación* [Tesis de maestría]. Flacso. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8532/2/TFLACSO-2012SMR.pdf>
- Meléndez, C. y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 37(2), 413-448. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200413>
- Munévar, C. (2016, noviembre 16-18). *Una lectura epistemológica de la plusvalía urbana en el contexto de la ciudad, la propiedad y los derechos* [Ponencia de encuentro]. V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8526/ev.8526.pdf
- Nestares Nolasco, F. (2017, julio 26-28). A una década del correísmo: Las tensiones del autoritarismo competitivo estallan en Ecuador [Ponencia de congreso]. IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay. <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSUZPIjtzOjQ6ImE4MDIiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMDVknMzNjQ3ZGU4NjQxNTM2NDJmMDZmNWESZjU5ZDEiO30%3D>
- Noboa, A. (2014, diciembre 30). Roldós y Correa, los mejor calificados en 40 años. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/roldos-correa-mejor-calificados-historia.html>
- Notimundo. (2015, diciembre 30). Ley de Herencias y Plusvalía fueron el detonante de las movilizaciones de la posición en 2015. <https://notimundo.com.ec/ley-de-herencias-y-plusvalia-fueron-el-detonante-de-las-movilizaciones-de-la-oposicion-en-2015/>
- Orozco, M. (2016, octubre 22). Ley de Plusvalía retorna a la agenda oficial. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ley-plusvalia-rafaelcorreá-asamblea-politica.html>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2018, marzo 23). Ley Orgánica derogatoria de la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos. R. o. 206.
- Puente, D. (2016, diciembre 1). Presidente Rafael Correa envió Ley de Plusvalía a la Asamblea. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/rafaelcorreá-envio-ley-pluvalia-asambleanacional.html>
- Radio Pichincha. (2019, diciembre 27). Rafael Correa fue el presidente con mayor índice de aprobación, según Cedatos. <https://www.radiopichincha.com/rafael-correa-fue-el-presidente-con-mayor-indice-de-aprobacion-segun-cedatos/>
- Sabogal, J. (2014). El modo de producción capitalista, su actual crisis sistémica y una alternativa posible. *Sociedad y economía* (28), 75-94. <https://doi.org/10.25100/syev0i28.3930>
- Sandroni, P. (2014). Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) como instrumento para el financiamiento del desarrollo urbano. En M. Smolka F. Furtado (eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 53-59). Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf
- Svampa, M. (2008). Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). *Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, 9(24), 17-49. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal24/02svampa.pdf>

- Torrco, M. (2017). Introducción: Giro a la izquierda en América Latina: las explicaciones teóricas y el desempeño de los gobiernos. En M. Torrico (ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: Gobiernos y políticas públicas* (pp. 9-34). Flacso México. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk1db.4>
- Tuaza, L. (2011). La relación del gobierno de Rafael Correa y las bases indígenas: políticas públicas en el medio rural. *Ecuador Debate*, (83), 127-150. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3577/1/RFLACSO-E83-09-Tuaza.pdf>
- Vela, C. (s. f.). Henry Yandún La nefasta Ley de Plusvalía. *Clave*. <https://www.clave.com.ec/henry-yandun-la-nefasta-ley-de-plusvalia/>
- Zibell, M. (2017, febrero 19). Tras 10 años de gobierno, además de un Ecuador dividido, ¿qué más deja Rafael Correa? *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38980926>

Sección:

Reflexión

Reflection

Reflexão



Sistemas de financiación de vivienda en Colombia: aportes para una re-interpretación crítica de la acumulación de capital entre 1972 y 1999

Oscar Alejandro Guerrero Hurtado. Doctorante en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México y magíster en Estudios Políticos y Sociales de la misma institución. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5150-3121> Correo electrónico: oaguerrero1991@gmail.com

Recibido: 23 de febrero de 2022

Aprobado: 06 de noviembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (cc by-nc-sa 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar las transformaciones en los sistemas de financiación de vivienda entre la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) en 1972 y la crisis hipotecaria de 1999, desde la perspectiva de las transformaciones en la forma de acumulación de capital en Colombia. Para ello, en la primera parte del documento se esboza brevemente el papel del Estado en el proceso de acumulación originaria de capital en el sector de la construcción a través de instituciones públicas de fomento y crédito hipotecario. En la segunda parte, se aborda la relación entre el agotamiento prematuro del proceso industrializador en Colombia y la conformación monopólica del sector capitalista de producción de vivienda, sellada por la aparición de las CAV y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), a comienzos de los años setenta. En la última sección, se estudia el significado económico del programa de subsidios a la demanda, la liquidación de organismos públicos como el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH) y la crisis hipotecaria de finales de los años noventa.

Palabras clave: financiación de vivienda, Colombia, acumulación de capital, crisis hipotecaria, subsidio.

Housing finance systems in Colombia: contributions to a critical re-interpretation of capital accumulation between 1972 and 1999

Sistemas de financiamento habitacional na Colômbia: contribuições para uma reinterpretação crítica da acumulação de capital entre 1972 e 1999

Abstract

The objective of this article is to analyze the transformations in housing finance systems between the creation of the savings and housing corporations (CAV) in 1972 and the mortgage crisis of 1999, from the perspective of changes in the form of capital accumulation in Colombia. To this end, the first part of the document briefly outlines the role of the State in the process of original capital accumulation in the construction sector through public development and mortgage credit institutions. In the second part, the relationship between the premature exhaustion of the industrialization process in Colombia and the monopolistic conformation of the capitalist housing production sector is addressed, marked by the emergence of CAV and the Constant Purchasing Power Unit (Unidad de Poder Adquisitivo Constante - UPAC) in the early 1970s. The last section studies the economic significance of the demand subsidy program, the liquidation of public agencies such as the Territorial Credit Institute (Instituto de Crédito Territorial - ICT) and the Mortgage Central Bank (Banco Central Hipotecario - BCH), and the mortgage crisis of the late 1990s.

Keywords: housing finance, Colombia, capital accumulation, mortgage crisis, subsidy.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as transformações nos sistemas de financiamento habitacional entre a criação das corporações de poupança e habitação (*Corporaciones de Ahorro y Vivienda*, CAV) em 1972 e a crise hipotecária de 1999, sob a ótica das transformações na forma de acumulação do capital na Colômbia. Para isso, a primeira parte do documento apresenta brevemente o papel do Estado no processo de acumulação de capital original no setor da construção por meio de instituições públicas de fomento e crédito hipotecário. Na segunda parte, aborda-se a relação entre o esgotamento prematuro do processo de industrialização na Colômbia e a conformação monopolista do setor capitalista de produção habitacional, selada pelo surgimento dos CAV e da Unidade de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), no início dos anos setenta. Na última seção, estudou-se o significado econômico do programa de subsídios à demanda, a liquidação de órgãos públicos como o Instituto de Crédito Territorial (ICT) e o Banco Central Hipotecário (BCH) e a crise hipotecária do final dos anos noventa.

Palavras-chave: financiamento habitacional, Colômbia, acumulação de capital, crise hipotecária, subsídio.

Introducción

El problema de la financiación de la vivienda ha sido ampliamente abordado. No obstante, a pesar de la diversidad de enfoques, existe un consenso teórico¹ que considera la incorporación de los subsidios a la demanda a comienzos de los años noventa como un cambio paradigmático en la política de vivienda del Estado colombiano. Según esta perspectiva, la nueva estrategia implicó el tránsito de un Estado garante del derecho a la vivienda a otro que asumió su papel como dinamizador del mercado inmobiliario. En otras palabras, se adoptó un esquema de provisión orientado por la lógica de la ganancia, lo que ha distorsionado el acceso a la vivienda como un derecho garantizado en los últimos 30 años.

El propósito de este artículo es ofrecer elementos para una interpretación alternativa de la historia de la financiación habitacional en el país, basada en una crítica a la economía política de la vivienda. Con este fin, se busca analizar los cambios en las formas de financiación como expresiones político-institucionales que reflejan las contradicciones generadas por la circulación de capital en la industria de la construcción de vivienda. Esta perspectiva histórica muestra cómo el Estado ha respaldado el proceso de acumulación de capital inmobiliario privado, incluso en períodos en los que predominó la financiación pública.

De esta manera, el artículo se aleja de las posturas teóricas que entienden que la actitud del Estado frente a la vivienda es un resultado del ambiente ideológico de los formuladores

de política pública o de la tensión entre sistemas públicos de financiación, garantes de derechos, y los instrumentos hipotecarios privados, controlados por el mercado.

En cambio, el enfoque teórico de esta investigación sostiene que la forma en que el Estado y las empresas del sector abordan el problema de la vivienda refleja el punto de vista del capital en un determinado nivel de desarrollo de sus contradicciones. Por lo tanto, se aproxima al problema de la financiación ubicando como criterio de periodización los cambios en la lógica de acumulación de la economía colombiana, que se encarnan en la producción de vivienda en cada momento histórico.

Dentro del régimen de producción capitalista, para que la vivienda pueda satisfacer las necesidades inherentes a su valor de uso, debe contribuir a la valorización de los capitales que participan en su sector, materializando su forma valor como trabajo realizado y apropiado en forma de ganancia. Desde este enfoque, la mercantilización de la vivienda corresponde al nivel de desarrollo material de relaciones capitalistas en su construcción y promoción, y a la forma específica que adquieren en cada período histórico. Debido a las particularidades de su proceso de producción y el grado concreto de subordinación a la lógica capitalista en cada país, la vivienda se convierte en una mercancía que se incorpora a la creciente masa de valores de uso en los que se materializa el proceso de valorización de capital (Pradilla, 1987, p. 17).

Sin embargo, a pesar de que la construcción de viviendas se integra a la esfera del intercambio como cualquier otra mercancía capitalista,

1 En su análisis sobre la financiación de vivienda, Gilberto Arango (2001) identifica un período de transición entre 1973 y 1988. Durante este período, hubo un cambio del modelo de subsidio a la oferta liderado por el Estado entre 1945 y 1972, que consideraba la vivienda como un problema de interés público, hacia el esquema de subsidio a la demanda implementado en los años noventa. En este nuevo esquema, el Estado actúa como facilitador de la producción habitacional privada. Por otro lado, en el estudio sobre la producción formal e informal de vivienda para población de bajos ingresos en el contexto de la política neoliberal, Carlos Torres (2012) señala el deterioro de la producción formal de vivienda entre 1990 y 2010. Esta producción formal se ha ido desarticulando cada vez más de la estructura urbana y presenta deficiencias en términos de calidad. Paradójicamente, este deterioro ha desencadenado nuevos procesos informales de construcción de viviendas. Con un enfoque crítico similar, Oscar Alfonso (2012) demostró la relación entre los subsidios de vivienda y el aumento de los costos de producción. Esto ha tenido al menos dos consecuencias, por un lado, el deterioro de la calidad de la vivienda de interés social (VIS) en Bogotá y, por otro, el surgimiento de formas de microsegregación residencial relacionadas con la brecha entre subsidios para VIS y vivienda de interés prioritario (VIP).

presenta particularidades que generan contradicciones en el proceso general de producción y circulación de capital en la rama (Topalov, 1979). Debido a sus características, el período de rotación del capital en la producción de viviendas tiende a ser más prolongado en comparación con la fabricación de otros bienes duraderos de consumo. Esto implica que el capital constructor requiere una mayor cantidad de capital circulante para desarrollar la base técnica del proceso de producción, respecto con otros sectores de producción. En este sentido, el sistema de crédito juega un papel protagónico en el proceso (Jaramillo, 1981).

En el caso colombiano, se plantea la hipótesis de que la privatización gradual del sistema de financiación de viviendas, como parte de la dinámica de concentración y centralización de capitales² en el sector de la construcción civil, se inició en el contexto de la crisis mundial de acumulación que comenzó en 1968. Este proceso se desarrolla en condiciones de monopolio ya consolidadas dentro de la formación económico-social colombiana, utilizando el sistema de crédito, estructuras de ahorro público previamente privatizadas e instrumentos de inversión de capital ficticio³.

Este proceso de conformación monopólica se refiere al proceso técnico-social que aumenta la escala de producción de viviendas y acelera la concentración de valor en los capitales que ya están articulados a esquemas corporativos. Estos capitales adquieren una capacidad creciente para controlar gran parte de la cadena de valor de la vivienda, desde la financiación hasta la gestión del suelo, la producción y la promoción inmobiliaria. Sin embargo, este proceso es tendencial y no elimina los obstáculos derivados de las relaciones antagónicas entre facciones de capital en su

lucha por la apropiación de plusvalía. Estas facciones incluyen la ganancia productiva (las empresas de la construcción), la tasa de interés (bancos y otros vehículos de inversión) y la renta del suelo urbano (terratenientes urbanos).

De esta manera, alrededor de la producción capitalista de vivienda se desarrolla una trama de conflictos que el Estado colombiano debe articular y conciliar. Para ello, subordina la construcción a los intereses de la facción dominante y a su concepción del problema de la vivienda. El análisis de la función del Estado con respecto a la producción de viviendas parte del contenido de su política habitacional, la cual refleja relaciones concretas de clase. La modalidad de intervención depende del grado de acumulación de capital en cada formación económico-social. En el período actual, el propio proceso de acumulación en el sector tiende hacia a la concentración monopólica bajo el dominio del capital financiero, el cual agrupa a las facciones productivas, comerciales y bancarias en un bloque de poder con articulaciones cada vez más contradictorias (Harvey, 1990).

Desde este enfoque teórico, el artículo analiza los cambios en el sistema de financiación de vivienda entre 1972 y 1999, con el propósito de aportar elementos para una interpretación histórico-crítica del problema. Para ello, se apoya en evidencia empírica proveniente de otros autores. En la primera parte del documento, se presenta brevemente el papel del Estado en el proceso de acumulación “originaria” de capital en el sector de la construcción, a través de instituciones públicas de fomento y crédito hipotecario. En la segunda parte, se aborda la relación entre el agotamiento prematuro del proceso de industrialización en Colombia y la conformación monopólica del sector capitalista

2 En los términos de Marx (1982), la *concentración* es un proceso social y técnico de reproducción ampliada de capitales individuales, que resulta en el incremento de la escala de producción y proporción de medio de producción respecto a la mano de obra; el incremento de la productividad del trabajo y la ganancia extraordinaria que resulta del proceso atrae capitales de otras ramas, que buscan condiciones de acumulación superiores a la tasa media de ganancia, propiciando la *centralización* de capital.

3 El capital ficticio surge de la autonomización relativa del dinero respecto a la producción de plusvalía, por tanto, es capaz de acumular medios de circulación en la forma de dinero fiduciario, como bonos de Estado o acciones, sin incorporar valor al proceso general de circulación capitalista, de allí su carácter ficticio.

de producción de vivienda, que se consolidó a partir de la aparición de las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) a comienzos de los años setenta. Por último, se examina el significado económico del programa de subsidios a la demanda y la liquidación de organismos públicos como el Instituto de Crédito Territorial (ICT), y el Banco Central Hipotecario (BCH). Esto permite desenlazar el argumento y realizar un análisis conciso de la crisis hipotecaria de finales de los años noventa.

Financiación pública y acumulación “originaria” de capital para la construcción de vivienda

Con la expansión del proceso industrializador y la rápida urbanización de la sociedad colombiana entre las décadas de 1930 y 1950, acelerada por la violencia política en zonas rurales, la escasez de viviendas se convirtió en un grave problema social para las clases populares y un obstáculo para la reproducción de capital en su conjunto. En esta etapa temprana, del capital industrial, se dio la necesidad de reducir los costos de reproducción de la fuerza laboral a través de la provisión de vivienda⁴. Al tener el control sobre el proceso general de acumulación, las facciones industriales pudieron orientar la política económica y de vivienda del Estado para que asumiera las tareas propias de formas funcionales del capital encargadas de impulsar el desarrollo de la construcción civil, poco maduras en ese período. Por lo tanto, el Estado colombiano promovió la financiación de viviendas en las primeras

etapas del proceso industrializador a través de instituciones como el ICT, a partir de 1939, y el BCH, desde 1931.

El ICT y el BCH, debido a sus características, propiciaron transformaciones en el proceso inmediato de producción con técnicas constructivas más avanzadas. Los proyectos del ICT fueron los primeros en incorporar conjuntos habitacionales en serie, ubicados en áreas periféricas de Bogotá, mientras que el BCH, en calidad de financiador y promotor indirecto, impulsó la construcción en altura a través de proyectos inmobiliarios en áreas pericentrales de Bogotá (Martínez-Toro, 2016). De esta manera, el aparato estatal de financiación de viviendas se convirtió en un catalizador para formas más desarrolladas de producción capitalista de vivienda, consolidando la concentración de capital en el sector (Jaramillo, 1981, p. 59).

Efectivamente, el Estado impulsó la acumulación inicial de capital en la industria de la construcción civil con dineros públicos que en realidad representaban capital estatal desvalorizado⁵, ya sea como promotor productivo o como capital a interés. En el primer caso, el ICT podía asumir directamente la construcción de viviendas populares para ofrecerlas a precios inferiores a los del mercado, es decir, la oferta de viviendas no estaba directamente sujeta a la lógica de acumulación. En el otro caso, cuando el BCH y el ICT actuaban como promotores inmobiliarios, subcontrataban empresas de construcción cuyos precios de producción remuneraban de manera normal la tasa media de ganancia en la industria.

A pesar de los esfuerzos del Estado por canalizar recursos hacia la construcción de viviendas, después de un último intento del gobierno para fortalecer al ICT y el BCH mediante inversiones forzosas del sector privado, el

4 Es importante tener en cuenta que la vivienda, en su calidad de valor de uso, es un bien de consumo duradero fundamental para la subsistencia humana. De esa forma, puede reducir la cantidad de trabajo social necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo, aumentando por esta vía la masa de plusvalía disponible para la acumulación.

5 La noción de “capital desvalorizado” fue propuesta por Topalov (1979). El aspecto fundamental de esta forma de capital es que su reproducción individual no está directamente regulada por el efecto nivelador de la tasa media de ganancia. Por tanto, la provisión de bienes no está subordinada al criterio de acumulación y asume mayores riesgos en el desarrollo de la base técnica.

sector público perdió protagonismo en la financiación de vivienda a partir de 1968. Además del presupuesto público, instituciones como el BCH estaban diseñadas para captar ahorros privados y, principalmente, excedente de liquidez proveniente de otros sectores económicos. Debido a esto, su capacidad de financiación estaba sujeta a las determinaciones propias de la centralización de capital a nivel de toda la economía (Kalecki, 1954, p. 381), específicamente, a la capacidad de la industria de la construcción civil para generar una tasa de ganancia igual o superior a la de otros sectores.

Para evitar la bancarrota, el ICT fue respaldado con presupuesto público, pero su participación proporcional en la financiación de viviendas experimentó un declive imparable, agravado por los efectos que la devaluación del peso tuvo sobre el crédito externo que recibió de la Alianza para el Progreso a comienzos de los años sesenta (Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda [ICAV], 1997). Por su parte, el BCH superó al ICT como financiador de vivienda gracias al flujo de recursos provenientes de la emisión de Bonos de Valor Constante, adquiridos por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). Para que el esquema fuera sostenible, el BCH emitió cédulas de mayor rentabilidad, incrementando la tasa de captación por encima de la inflación, lo que implicaba elevar las tasas de interés de los créditos hipotecarios y restringir aún más la demanda solvente de vivienda.

En consecuencia, al aumentar la tasa de interés para robustecer su capacidad de captación, surgieron formas de inversión propiamente capitalistas dentro del sistema público de financiamiento, lo que desnaturalizó el propósito de la vivienda como valor de uso destinado a satisfacer las necesidades habitacionales de la porción de la clase trabajadora funcional al capital industrial, que era dominante hasta ese momento. Además, también se vieron

afectadas las burocracias oficiales, respaldadas por el ICT y el BCH, respectivamente.

Este proceso coincidió con las primeras señales de agotamiento del proceso industrializador en el país. A partir de la caída de los precios del café en 1958, se ralentizó el flujo de divisas necesario para financiar la transferencia tecnológica, lo que afectó el ritmo industrializador (Pradilla, 1973, p. 28). El alto grado de concentración de capital, que ya se observaba en las ramas industriales más avanzadas, generó excedentes de liquidez con dificultades para reincorporarse al proceso de acumulación.

En este contexto, uno de los primeros signos de la crisis de los años sesenta fue la sobreacumulación de capital circulante, junto con la subutilización de capital fijo en ramas de bienes de consumo por el tamaño relativo del mercado interno. Esto estimuló la expansión del capital bancario a partir de esa década (Misas, 1993). De esa forma, la crisis del sistema público de financiación de vivienda y el agotamiento prematuro del período de industrialización a finales de los años sesenta, que son dos aspectos del mismo proceso, sentaron las bases para el surgimiento de nuevos mecanismos de fomento y crédito hipotecario.

Deterioro del proceso industrializador y conformación monopólica del sector de la construcción

Por tanto, es necesario ubicar la privatización del sistema de financiación de vivienda en el contexto del creciente entrelazamiento de facciones productivas y comerciales del capital en los años setenta, impulsado por la progresiva penetración del gran capital trasnacional⁶. Este entrelazamiento se dio en torno a empresas que movilizaban capital-dinero o capital

6 Julio Silva-Colmenares (1977) señala que, durante los años setenta, el 44.3 % de la IED en Colombia se concentraba en la industria manufacturera, ejerciendo control directo sobre el 36 % de la producción (p. 302). Estas formas de inversión provenían de grupos financieros ya consolidados en Estados Unidos, como Rockefeller, Morgan y el First National Bank.

ficticio, como bancos, compañías de seguros, sociedades de capitalización y corporaciones financieras. Estos instrumentos permitían captar fondos para utilizarlos como capital productivo o coordinar distintas fuentes de inversión dentro de un mismo grupo empresarial (Silva-Colmenares, 1977, p. 154).

Para enfrentar el agotamiento prematuro del proceso de industrialización, el Estado colombiano incorporó las recomendaciones formuladas por Lauchlin Currie y, a través de él, el Banco Mundial. En síntesis, este programa buscaba impulsar un modelo de industrialización de baja tecnificación en el país, capaz de generar nuevos empleos en las ciudades y acelerar la descomposición de la pequeña propiedad campesina (Pradilla, 1987). A partir de 1972, el gobierno conservador que asumió el poder oficializó esta iniciativa en el plan de gobierno de las ‘cuatro estrategias’, dentro del cual el sector de la construcción civil se convirtió en el “sector líder” debido a los encadenamientos productivos que articulaba y el crecimiento de fuerza de trabajo no calificada empleada (ICAV, 1997).

En realidad, se trata de una esfera emergente de reproducción de capital que contrarresta la caída generalizada de la tasa de ganancia mediante formas manufactureras de producción de baja participación tecnológica, propias de la actividad de la construcción. En este sentido, el período comprendido entre 1972 y 1999 representa una transición hacia formas contemporáneas de inversión inmobiliaria que, a pesar de avanzar en la desbancarización de los medios de financiación, continúan profundizando los rasgos monopólicos del modelo en la actualidad (Santana Rivas et al., 2021).

Por supuesto, la estructura de financiamiento de vivienda vigente a comienzos de los setenta constituía un límite para la centralización de capital que requería la industria. Hasta ese momento, el principal obstáculo seguía siendo la depreciación de la tasa efectiva de interés debido a los prolongados períodos del crédito hipotecario y de fomento productivo (Pizano, 2005). Siguiendo las recomendaciones

de Currie y el Banco Mundial, el gobierno colombiano estableció la UPAC, un mecanismo de corrección monetaria que permitía sumar la variación de la inflación a la tasa fija de interés del crédito hipotecario. Este esquema incrementaba la tasa de colocación, lo que implicaba que el UPAC excluyera de su alcance la financiación a la vivienda popular, que seguía siendo responsabilidad del ICT y el BCH. Para administrar este mecanismo se crearon las CAV, encargadas de captar ahorros y excedentes de capital circulante para canalizarlos hacia la industria de la construcción.

Así se creó un mecanismo de articulación entre facciones bancarias y productivas del capital, con la participación creciente de terratenientes urbanos y el gran capital trasnacional. En concreto, las CAV se establecieron en los años setenta a partir de los grandes entramados empresariales que ya controlaban buena parte de la economía colombiana.

El Grupo Bolívar, que incluía empresas como Seguros Bolívar y el Banco de Bogotá, fundó la CAV Davivienda en 1973, al unir empresas urbanizadoras como Cuellar Serrano Gómez y antiguos especuladores urbanos como Fernando Mazuera, con participación de la Corporación Financiera Mundial, del Banco Mundial. El Grupo Grancolombiano, propietario en ese momento del Banco de Colombia, creó la CAV Granahorrar, con participación minoritaria del grupo Santodomingo, que controlaba la producción cervecera del país. El Grupo Suramericana, actualmente conocido como el Grupo Empresarial Antioqueño, estableció la CAV Conavi, fortaleciendo un entramado bancario conformado por el Banco Comercial Antioqueño y Suramericana de Seguros, además de Cementos Argos, que en esa década ya estaba a la cabeza del monopolio cementero del país. Por su parte, la CAV Las Villas se convirtió en el epicentro de lo que posteriormente se convertiría en el conglomerado bancario más importante del país, el grupo AVAL, propiedad del constructor Luis Carlos Sarmiento (Silva-Colmenares, 1977).

De esa forma, la acelerada centralización de capital profundizó la integración vertical en la industria, conectando las CAV, empresas productoras de materiales de construcción, los agentes constructores y ciertas facciones de terratenientes urbanos. Todos ellos estaban articulados a través de organismos gremiales como la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) y la Lonja de Propiedad Raíz.

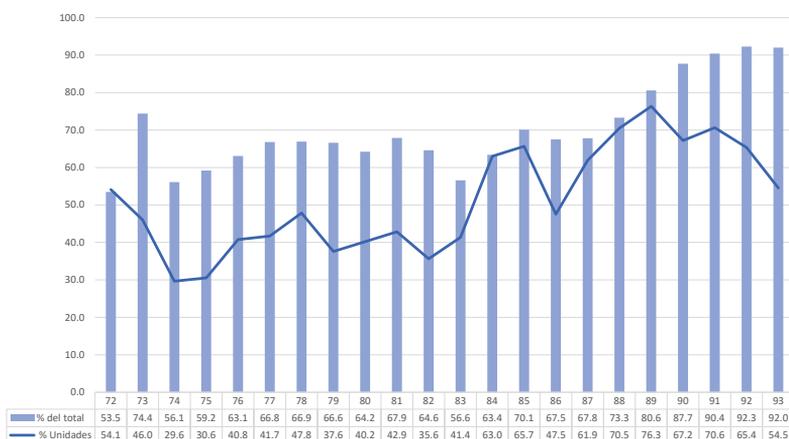
Sin embargo, debido al aumento de la rentabilidad de los créditos hipotecarios a largo plazo por la corrección monetaria, el UPAC tuvo un impacto en la estructura de precios de la vivienda, compensando la estrechez del mercado inmobiliario con tarifas más altas. Como resultado, durante el período comprendido entre 1973 y 1994, las CAV superaron al sector público de crédito en la financiación de viviendas, pero respaldaron un número relativamente menor de unidades residenciales. En 1993, las CAV representaron el 93 % de total financiado, pero solo equivalían al 54 % de las viviendas construidas (figura 1).

Debido al tipo de relaciones de producción y circulación que fomentaba, las formas más avanzadas de producción de viviendas

altos ingresos. Simultáneamente, las CAV contribuyeron a la descapitalización masiva de las cédulas hipotecarias del BCH, lo que llevó a que este último tuviera que enfocar sus operaciones a ciudades intermedias. A partir de ese momento, la construcción de viviendas experimentó crisis recurrentes, ocasionadas por la saturación del mercado inmobiliario de alto ingreso en 1982, 1988 y 1999, año en el que se desató la crisis inmobiliaria más profunda en la historia del país.

La consolidación del mecanismo CAV-UPAC tuvo implicaciones económicas en dos dimensiones. En primer lugar, como mecanismo de financiación de vivienda, las CAV sentaron las bases de formas contemporáneas más desarrolladas encargadas de canalizar capital circulante a través del crédito, dinamizar la colecta y asignación de fondos o la gestión indirecta del proceso inmediato de producción⁷. En segundo lugar, el mecanismo de desvalorización del capital estatal a través del BCH y el ICT es reemplazado paulatinamente por el CAV-UPAC (figura 2), que ajustó la tasa de interés a las condiciones medias de ganancia (Jaramillo, 1981, p. 104).

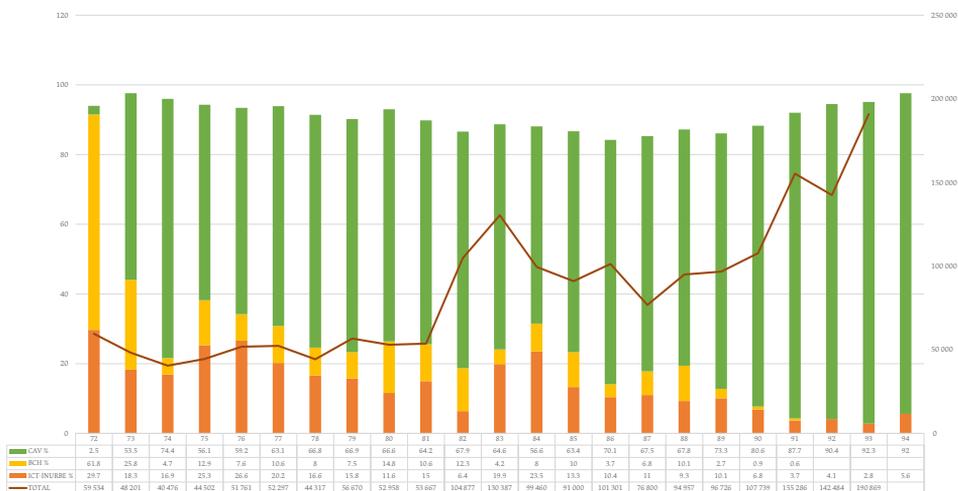
Figura 1. Financiación de vivienda por las CAV (1972-1993)



Fuente: elaboración propia con datos de icav (1997).

7 Se hace referencia a mecanismos como fondos de inversión, fondos inmobiliarios, administradoras de fondos pensionales y fiducias inmobiliarias.

Figura 2. Participación en la financiación de vivienda por institución (%) y total de unidades de viviendas formales construidas (1972-1994)



Fuente: elaboración propia con datos de icav (1997).

En segundo lugar, las CAV se consolidaron como uno de los principales vehículos de centralización de capital durante las décadas de los setenta y ochenta⁸. Estas corporaciones financieras generalizaron una forma de ganancia bancaria basada en la captación de la diferencia entre la tasa de interés de captación y la tasa de colocación del crédito hipotecario. En ese sentido, es importante analizar los cambios en la forma de acumulación de capital en la economía nacional en su conjunto. Un informe preparado por Gabriel Misas (1993) para la Comisión Económica para América Latina documenta este proceso y ofrece resultados significativos que muestran dos tendencias principales:

1. El crecimiento de la compra de activos financieros por parte de empresas industriales,

que pasó de representar el 19 % de su ahorro bruto en 1970 al 41 % en 1988. Este aumento relativo del capital sin acumulación de capital se debe a la creciente sobreacumulación de capital fijo subutilizado.

2. En consecuencia, las empresas de ramas industriales experimentaron una disminución en la tasa de autofinanciación entre 1970 y 1988. En 1988, solo el 26 % de los ingresos fueron destinados a modernización tecnológica. Al mismo tiempo, Misas (1993) constató el crecimiento proporcional de los ingresos destinados al pago de intereses, lo que indica que las empresas industriales tendieron a adoptar un esquema de financiamiento externo que les permitió operar con instrumentos financieros y adquirir otras empresas (p. 34).

⁸ Los datos muestran una fuerte asociación entre las coyunturas de auge inmobiliario y la proporción de captación de dinero de las CAV respecto al PIB nominal: entre 1971 y 1977, las CAV captaron el equivalente al 0.1 y el 3.8 % del PIB; en 1983, año en el que la rama experimenta la saturación del mercado inmobiliario de alto ingreso, las CAV captaron el equivalente al 8% del PIB nominal; a partir de 1985 (8.8 %) entra en un período de crecimiento acelerado de la capacidad de captación, que toca el 9.6 % en 1992 y llega a representar el equivalente al 40.5 % del PIB en 1993, época en la que inicia la desregulación bancaria del país, reduciendo la proporción de captación de la CAV respecto al PIB a un 11.7 y un 13.3 % en 1994 y 1995, respectivamente (ICAV, 1997).

Según Misas (1993), “el proceso de circulación financiera no solo es el resultado de las decisiones de maximizar beneficios a niveles de unidades de producción, sino la vía objetiva para superar las restricciones económicas, estructurales, que limitan la acumulación de capital” (p. 36).

Es importante destacar que esta forma de ganancia bancaria no se originó en Colombia con las CAV, pero se volvió dominante entre las diversas formas de rentabilidad y apropiación de riqueza social en el país desde los años ochenta⁹. En este sentido, el grado de concentración de capital impulsó la producción de vivienda (figura 2), la cual experimentó un aumento acelerado a finales de los años setenta debido a factores coyunturales como el incremento de los precios del café, y factores estructurales como el auge del narcotráfico en Colombia (Pizano, 2005). No obstante, este proceso se subordinó a la lógica de acumulación general impuesta por el capital bancario, representado en grupos monopólicos cada vez más centralizados.

Dominio bancario y crisis del UPAC: transformaciones en las formas de intervención del Estado colombiano

El aspecto que sobresale desde finales de la década de los años ochenta es la reforma estructural del mecanismo de financiación de vivienda, que implicó la desaparición del ICT, la eliminación de las facultades del BCH como promotor de vivienda, la transformación del monopolio crediticio de las CAV y la implementación de los programas estatales de subsidio a la demanda.

Las reformas al sistema de financiación de vivienda en 1988 y al sistema financiero

en general, establecidas por la Ley 45 de 1990 (Pizano, 2005), reflejaron el ascenso de una burguesía bancaria que requería nuevas condiciones de circulación de capital. Estas reformas desvincularon el flujo de crédito del esquema de banca especializada (hipotecaria, de fomento, de inversión, etc.) y permitieron que la banca comercial otorgara créditos hipotecarios con tasas de interés desreguladas.

En ese contexto, el mecanismo de corrección monetaria del UPAC se convirtió en un obstáculo para las CAV, ya que aparentemente perdieron terreno frente a la banca comercial, que podía ofrecer tasas de captación más bajas. Además, dejaron de acceder de forma exclusiva al Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) del Banco de la República, que respaldaba las operaciones de crédito de alto riesgo. El BCH y el Fondo Nacional del Ahorro, que aún existían como mecanismos de financiación para la capa mejor remunerada de trabajadores y la burocracia oficial, se incorporaron a formas especulativas de captación al emitir Bonos de Fomento Urbano, que se negociaban como títulos públicos de deuda y tenían tasas efectivas de 4 % más la corrección monetaria del UPAC.

Sin embargo, se debe señalar que la supuesta desventaja de las CAV era solo aparente, ya que formaba parte de conglomerados monopólicos que requerían ámbitos de circulación de capital más amplios para incrementar dicha escala, estos conglomerados depredaron los activos bancarios del Estado y los grandes fondos de ahorro pensional durante los noventa. Tras las reformas introducidas por la Ley 100 de 1993, que incorporó el modelo chileno de administración privada de fondos pensionales, se crearon las AFP Porvenir del grupo AVAL, Protección del Grupo Empresarial Antioqueño (antiguo Grupo Suramericana) y Colfondos, propiedad del grupo Colpatria, pero subordinado a capital bancario canadiense de Scotiabank.

9 Este aspecto es central en el debate sobre el dominio estructural de las finanzas sobre las esferas de la producción. En un cierto nivel de abstracción, Marx considera el capital a interés como una forma funcional del capital, capaz de acelerar el ritmo de circulación, por lo que apropia una porción de plusvalía en la forma de intereses, es decir, el interés es una forma transfigurada de la plusvalía, junto a la ganancia y la renta, y su proporción relativa corresponde al ámbito de la distribución (Marx, 1982b, p. 344).

De esa forma, la porción de los salarios de los trabajadores depositada en fondos de ahorro fue captada a través de vehículos de centralización de capital de nueva generación, con montos que superan los 350 billones de pesos¹⁰.

Debido la lógica capitalista que implica, el proceso de centralización de capital eleva la escala de producción de viviendas formales al tiempo que impone restricciones a la demanda inmobiliaria solvente¹¹. Su forma de desarrollo tiende hacia la sobreproducción y la saturación del mercado. La forma emergente de acumulación en el país aceleró la desindustrialización de la economía, desmontando conquistas sindicales y creando una masa de desempleados sin capacidad de endeudamiento hipotecario, que se ven empujados al ámbito de la ciudad informal y formas de acceso basadas en la autoconstrucción o el alquiler¹². Ciertamente, la expansión de operaciones inmobiliarias especulativas y la exclusión del segmento de bajos ingresos de la oferta formal de vivienda son aspectos del mismo proceso.

Con el fin de mitigar los efectos de esta contradicción, propia de esta forma de acumulación y no solo de los cambios en la orientación ideológica de los formuladores de la política de vivienda, el Gobierno colombiano desarrolló en 1992 un esquema de financiación a través de subsidios a familias con ingresos de entre 2 y 4 salarios mínimos mensuales. Estos subsidios representaban aproximadamente el 24 % del precio final de la vivienda o el 80 % de la cuota inicial. Simultáneamente, se adoptó una política de desregulación de la tasa de interés para *vis*, derogando la prohibición impuesta por la Ley 9 de 1989, que impedía al UPAC financiar este tipo de viviendas.

Este mecanismo de financiación combina subsidios estatales y créditos hipotecarios, transformando la lógica de acumulación que se encuentra en esa mercancía y convirtiendo a la *vis* en la nueva frontera de la circulación financiera (Rolnik, 2017). Por esta razón, desde la Ley 9 de 1989, se definió jurídicamente a la *vis* en términos de intervalos de precios, en relación con el financiamiento crediticio y acceso a subsidios estatales, y no en función de las condiciones de habitabilidad socialmente necesarias (Torres, 2012).

Sin duda, la implementación del programa de subsidios a la demanda ha contribuido a expandir el mercado inmobiliario. Sin embargo, el significado económico del subsidio difiere por su grado, aunque no por su naturaleza, del capital estatal desvalorizado que anteriormente ponían en marcha el ICT o el BCH, con el fin de financiar la construcción de viviendas o créditos hipotecarios con tasas de interés por debajo de la media.

A través del subsidio, el Estado ayuda a aumentar el nivel de acumulación de capital en la industria de dos formas: 1) acelerando el ritmo de rotación del capital invertido en la construcción, contrarrestando así los efectos de la subutilización de medios de producción y materias primas sobre la tasa de ganancia; de esta manera, 2) se crea el medio material necesario, la mercancía-vivienda, para que se incorpore capital circulante en forma de créditos hipotecarios de largo plazo bajo el esquema de subsidios-crédito.

Lo realmente novedoso es que, al asignar subsidios que se incorporaban al proceso de circulación, el Estado facilita que la inversión de capital, sin recibir ninguna contraprestación en la forma de intereses de crédito o

10 Para detallar las formas de articulación de las AFP con conglomerados monopólicos y el gran capital, consultar Kalmanovitz (2021).

11 Se hace referencia al carácter *solvente* de la demanda, toda vez que la producción capitalista está orientada a la realización de ganancias a través de mercancías, por tanto, no produce para atender las necesidades de la demanda efectiva.

12 En el año 2003, el 60.7 % de la población no tenía capacidad de ahorro de la cuota inicial (Pizano, 2005).

participación en la distribución de la ganancia productiva¹³.

En un momento histórico en el que el sector privado había alcanzado un nivel de acumulación que le permitía asumir por completo el proceso constructivo, el Estado centró su atención en la financiación del crédito hipotecario. Para lograr esto, se eliminó el ICT y se creó el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) en 1991, el cual se encargaba de gestionar los programas de subsidios a la demanda dirigidos a trabajadores asalariados con cierta capacidad de endeudamiento hipotecario.

Basado en el crecimiento del crédito a compradores insolventes, entre 1989 y 1994 se incrementó considerablemente el ritmo de producción de vivienda en el país. A lo largo de esa década, la cartera hipotecaria pasó de 300 mil millones de pesos, en 1990, a 1.2 billones de pesos, en 1991, hasta alcanzar los 5 billones de pesos, en 1994 y, cuando colapsó la burbuja inmobiliaria en 1998, había ascendido a 15 billones de pesos, lo que representaba un tercio de la cartera total de crédito del sistema bancario (Pizano, 2005).

En 1994 se combinaron los factores que, en las condiciones coyunturales y estructurales ya descritas, aceleraron la formación de la burbuja inmobiliaria. En ese año, el Banco de la República desvinculó la UPAC de la corrección monetaria y comenzó a calcularla utilizando los Depósitos a Término Fijo (DTF), que representaban el promedio ponderado de las tasas de interés de todos los bancos. Esto desencadenó una dinámica autosostenida de crecimiento de los porcentajes de intermediación bancaria y las tasas de colocación de crédito. El efecto inmediato fue el incremento de las tasas de interés reales, que en 1996 ya alcanzaban el 11 % (Pizano, 2005), lo cual encareció el crédito para

constructores y ahorradores, elevando el precio promedio de la vivienda y, con ello, la masa de capital de crédito necesaria para mantener la demanda. Mario Calderón, expresidente del BCH, describe lo que sucedió en los siguientes términos:

Desde comienzos de los noventa, emergió un UPAC desfigurado, en manos de alianzas punibles entre grandes firmas constructoras y bancos. Porque si algo preservó la esencia original del UPAC fueron las barreras que se establecieron para no permitir que tanto constructores como bancos pudieran manipular el sistema en su beneficio. La reforma del noventa simplemente colocó al sistema UPAC, ya desnaturalizado, en la misma tabla de los intereses usurarios del resto del sector financiero, a veces por encima del 60 por ciento anual.

La verdad es que bancos y corporaciones sí supieron aprovechar semejante plato, hasta que después de los primeros años en que sus utilidades crecieron por encima de lo soñado, los deudores comenzaron a despertar a la aterradora realidad de que el saldo de su deuda se había multiplicado varias veces, en un escenario económico que perdió su dinamismo y en el cual las garantías hipotecarias rápidamente comenzaron a perder valor frente al crecimiento desorbitado de las obligaciones. Fue posiblemente el momento en que comenzó tristemente La canción de los ahorcados. (Castro Caycedo, 2003, p. 120)

De esa forma, se acentuaron los rasgos excluyentes de la producción capitalista de vivienda. Con el aumento de los precios, la proporción de financiación a través de subsidios se redujo. El crecimiento de la burbuja inmobiliaria, la sobreproducción de vivienda y la expulsión de los trabajadores de los segmentos de demanda solvente profundizaron

13 Es necesario indagar el origen de los fondos destinados a los programas de subsidios en el presupuesto público, los cuales pueden provenir de diversas fuentes. Estas incluyen fondos privatizados de ahorro de los propios trabajadores, como las cajas de compensación familiar (Historia y Fovis); el crecimiento de la deuda pública a través de líneas de crédito del gran capital bancario, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, que implementan mecanismos de transferencia de valor; o en períodos de crecimiento del fondo de divisas, debido a incrementos coyunturales de los precios del petróleo.

la heterogeneidad estructural de las formas de producción de vivienda y del espacio construido. En 1995, el 61 % de los hogares con déficit cuantitativo eran pobres y, según Carlos Torres (2009), la participación porcentual de suelos destinados a vivienda informal alcanzó un máximo del 44 % en 1996.

A partir de 1996, se comenzaron a evidenciar las señales de la crisis, cuando la actividad edificadora de vivienda comenzó a perder dinamismo. No obstante, debido a las particularidades del proceso de construcción, con un período de rotación promedio de alrededor de 2 años, solo hasta 1999 colapsó el sistema. Este año, la sobreproducción de viviendas dejó en inventario 12 000 unidades residenciales, equivalentes a 1.5 billones de pesos, exacerbado por la disminución de la capacidad de pago de los deudores en medio del deterioro general de las condiciones económicas del país. Como consecuencia, los precios inmobiliarios cayeron, ubicándose en la mayoría de los casos por debajo de la deuda hipotecaria, lo que evitó que las viviendas se utilizaran como garantía de crédito y activo financiero. Esto desencadenó el colapso de la burbuja inmobiliaria y la estructura de financiación de vivienda que la rodeaba.

La primera institución en caer en esta estructura fue, naturalmente, la banca hipotecaria estatal. En 1998, el Gobierno liquidó el Banco Central Hipotecario y lo fusionó con el Fondo de Garantías Financieras de Instituciones Financieras (Fogafin), creado para respaldar operaciones crediticias de alto riesgo. Cuando estalló la crisis, el Fogafin se utilizó para contrarrestar la desvalorización de capital ficticio involucrado en actividades hipotecarias, financiando la diferencia entre el valor de la deuda y el precio de las viviendas sometidas a ejecuciones hipotecarias.

En mayo de 1999, la Corte Constitucional de Colombia intervino y declaró inconstitucional el sistema UPAC, ordenando la creación de un nuevo mecanismo de corrección monetaria, llamado la Unidad de Valor Constante (UVR). Sin embargo, al estar en una posición dominante en el proceso de toma de decisiones dentro del

Estado, el capital bancario procedió en contra de los deudores morosos en un intento por convertir las viviendas en activos líquidos y mitigar las pérdidas. Las ejecuciones hipotecarias aumentaron masivamente, pasando de 1724 desalojos en 1999 a 41 000 entre el 2000 y 2003 (Pizano, 2005). En muchos casos, por la depreciación de las viviendas, la ejecución hipotecaria no alcanzó a cubrir el valor del crédito, dejando a los usuarios del UPAC endeudados y sin vivienda.

De esta forma, el Estado contribuyó a contener la destrucción de capitales y sentó las bases del ciclo inmobiliario que actualmente se vive en el país (2021), socializando los efectos de la crisis. Esto se logró a través del Fogafin, la implementación de impuestos como el 2x1000, creado para fortalecer la liquidez del sistema bancario, y las ejecuciones hipotecarias, que ciertamente representan medidas coercitivas de expropiación masiva de viviendas por parte del capital bancario.

Conclusiones

Se espera que este artículo haya proporcionado elementos para una interpretación crítica de la financiación de vivienda en Colombia, que explique el contenido de las estrategias de fomento y crédito hipotecario a la luz del desarrollo histórico de relaciones capitalistas en el sector. Se ha propuesto que la historia del sistema de financiación en Colombia atraviesa un período de transición en 1972, que acelera la concentración de los medios de financiación y producción inmobiliaria luego de la crisis de 1999.

Con este fin, el artículo presentó un breve antecedente del proceso “originario” de acumulación de capital en el sector, que inició en los años cincuenta. A través de organismos públicos como el ICT y el BCH el Estado promovió la modernización técnica del sector y puso en circulación capital público remunerado por debajo de la tasa media de ganancia, lo que facilitó el desarrollo de formas incipientes de capital. No obstante, el sistema público de financiación aún era rudimentario y se enfrentaba a

contradicciones insuperables, como tratar de apoyar un sistema crédito hipotecario de largo plazo y tasa fija, expuesto a la inflación, mediante mecanismos de captación a corto plazo y bajas tasas de interés, que difícilmente podían atraer ahorradores o excedentes de liquidez de otros sectores económicos.

El “pecado original” de la financiación de vivienda en Colombia tiene sus raíces en las particularidades del desarrollo capitalista dependiente. Al enfocar el análisis en las reformas al sistema introducidos a través del UPAC y las CAV, el artículo intentó mostrar la relación entre el proceso de centralización monopólica que experimentaba toda la economía y el desarrollo de instrumentos privados de financiación inmobiliaria. Aunque no impulsó la modernización tecnológica de la construcción civil, el mecanismo UPAC-CAV aumentó la escala absoluta de producción de vivienda durante los años setenta y ochenta. Sin embargo, al elevar el costo de financiación, la corrección monetaria respaldada por el UPAC orientó la producción hacia los sectores de altos ingresos, lo que generó problemas de sobreproducción y saturación del mercado inmobiliario.

En su epílogo, el artículo argumentó que las reformas a la estructura de financiación de vivienda de inicios de los noventa, incluida la liquidación de organismos como el ICT, fueron resultado de la crisis y recomposición del proceso general de acumulación de capital en Colombia. Esto marcó el fin del proceso industrializador y favoreció la expansión del capital bancario y ficticio, que aprovechó a su favor el mecanismo de corrección monetaria del UPAC hasta que finalmente colapsó en una burbuja inmobiliaria en 1999.

En síntesis, la tensión fundamental desde la perspectiva del capital reside en la lógica de acumulación que implica la producción de viviendas, ya sea para reducir los costos de manutención de la fuerza laboral en las décadas de los cincuenta y sesenta, o como medio de circulación de capital bancario. Ambas situaciones requieren la intervención decisiva del Estado. La propuesta teórica presentada aquí sostiene

que el nivel de mercantilización de la vivienda está determinado por el grado de acumulación de capital en el sector de la construcción. En este sentido, los programas públicos con orientación neoliberal, como los subsidios a la demanda, profundizan y reproducen la lógica de capitales cada vez más centralizados y especulativos. Estas facciones del capital se han vuelto dominantes en la formulación de políticas públicas de vivienda. Por ejemplo, hasta 2022, los funcionarios del Ministerio de Vivienda como intermediarios entre los gremios bancarios y de la construcción.

Referencias

- Alfonso, O. (2012). ¿Ciudad prioritaria, ciudad social? Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Clacso. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120409105540/gthi2-1.pdf>
- Arango Escobar, G. (2001). La vivienda en Colombia en el cambio de siglo: herencias y retos. En P. C. Brand (ed.), *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado* (pp. 227-266). Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/12177>
- Castro Caycedo, G. (2003). *Sin tregua*. Editorial Planeta.
- Harvey, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV). (1997). Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia. *Serie Financiamiento del Desarrollo*. Cepal, (61). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5257>
- Jaramillo, S. (1981). *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Universidad de los Andes.

- Kalecki, M. (1954). El problema del financiamiento del desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 21(84), 381-401.
- Kalmanovitz, S. (2021, julio 4). Nuestro ahorro pensional. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/salomon-kalmanovitz/nuestro-ahorro-pensional/>
- Martínez-Toro, P. (2016). El conjunto residencial cerrado como tipología urbanística instrumentalizada por la financiarización. *Perspectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención*, (21), 25-55. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i21.919>
- Marx, K. (1982). *El capital: crítica de la economía política* (Tomo 1). Siglo XXI Editores.
- Misas, G. (1993): *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración nacional de Colombia, una síntesis*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29952?show=full>
- Pizano, E. (2005). *Del UPAC al UVR: vivienda en Colombia 1970-2005*. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Pradilla, E. (1973). La política urbana del Estado colombiano. En M. Castells, (comp.), *Estructura de clases y política urbana en América Latina* (pp. 16-110). Ediciones SIAP.
- Pradilla, E. (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. Editorial Fontamar.
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.
- Santana Rivas, L. D., Ortiz Núñez, S. y Cardona Trujillo, H. (2021). ¿Y la producción capitalista de vivienda en Medellín (2009-2017)? Siguiendo pistas de financiarización. *Revista INVI*, 36(103), 235-267. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63383>
- Silva-Colmenares, J. (1977). *Los verdaderos dueños del país: oligarquía y monopolios en Colombia*. Fondo Editorial Suramérica.
- Torres, C. (2009): *La ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, C. (2012). Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de políticas neoliberales (1990-2010). *Ciudades*, 15(1). 227-255. <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1156/990>
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Edicol.



Vivienda adecuada y género en Perú. La necesidad de adoptar medidas

Andrea Renata Carranza Acevedo. Bachillera en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Investigadora asociada del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB-PUCP), Analista Legal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9619-7359> Correo electrónico: renata.carranza@pucp.edu.pe

Ximena Nicole Segura Martel. Bachillera en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora asociada del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB-PUCP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8669-2332> Correo electrónico: segura.ximena@pucp.edu.pe

Ana Paola Córdova Gamboa. Arquitecta por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora asociada del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB-PUCP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0477-5252> Correo electrónico: apcordova@pucp.pe

Recibido: 23 de febrero de 2022

Aprobado: 06 de noviembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (cc by-nc-sa 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: las autoras han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

Este artículo reflexiona sobre la situación diferenciada que experimentan las mujeres en Perú en relación con su acceso a la vivienda. Para ello, desde una aproximación cualitativa y la revisión de fuentes secundarias, se analiza la necesidad de considerar la vivienda como derecho humano y con perspectiva de género. Asimismo, se revisan las condiciones de desventaja que experimentan las mujeres en Perú para poder disfrutar de este derecho. A partir de este análisis, se observa cómo los programas de vivienda son ajenos a la cuestión de género. Finalmente, se evidencia que otros países latinoamericanos han atendido esta situación con políticas que podrían ser aplicables a la realidad peruana. Este artículo desarrolla las principales ideas expuestas en la Conferencia Académica Internacional: Investigación Urbana y Rural en Perú y América Latina, panel *Derecho a la ciudad e imaginarios*, que tuvo lugar en abril de 2022.

Palabras clave: género, derecho a la vivienda adecuada, acceso a la vivienda, Perú, políticas públicas.

Adequate housing and gender in Peru. The need to adopt measures

Moradia adequada e gênero no Peru. A necessidade de agir

Abstract

This article reflects on the differentiated situation experienced by women in Peru regarding their access to housing. To do so, through a qualitative approach and the review of secondary sources, the work analyses the need to consider housing as a human right and from a gender perspective. Likewise, reviews the disadvantaged conditions that women in Peru experience to enjoy this right. Based on this analysis, it is observed how housing programs disregard gender issues. Finally, it is shown that other Latin American countries have addressed this situation with policies that could be applicable to the Peruvian reality. This article develops the main ideas presented at the International Academic Conference: Urban and Rural Research in Peru and Latin America (Conferencia Académica Internacional: Investigación Urbana y Rural en Perú y América Latina), in the panel “Right to the city and imaginaries” (Derecho a la ciudad e imaginarios) which took place in April 2022.

Keywords: gender, right to adequate housing, access to housing, Peru, public policies.

Resumo

Este artigo reflete sobre a situação diferenciada vivida pelas mulheres no Peru em relação ao acesso à moradia. Para isso, a partir de uma abordagem qualitativa e da revisão de fontes secundárias, analisa-se a necessidade de considerar a moradia como um direito humano e com uma perspectiva de gênero. Da mesma forma, revisam-se as condições desvantajosas vividas pelas mulheres no Peru para desfrutar deste direito. A partir dessa análise, pode-se perceber como os programas habitacionais estão desvinculados da questão de gênero. Finalmente, é evidente que outros países latino-americanos abordaram esta situação com políticas que poderiam ser aplicáveis à realidade peruana. Este artigo desenvolve as principais ideias apresentadas na Conferência Acadêmica Internacional: Pesquisa Urbana e Rural no Peru e na América Latina, painel Direito à Cidade e Imaginários, realizada em abril de 2022.

Palavras-chave: gênero, direito à moradia adequada, acesso à moradia, Peru, políticas públicas.

Introducción

Al pensar en vivienda, casa, apartamento, habitación y similares, es decir, en un espacio permanente para habitar, al cual acudir y disfrutar de la privacidad, el ocio, los lazos familiares, a menudo se centra la preocupación en los medios para adquirir, mantener o sostener ese lugar. Se considera si es posible acceder a un crédito o si los ingresos mensuales son suficientes para pagar el alquiler, entre otros aspectos relevantes. No obstante, en muchas ocasiones se olvida que la vivienda no se limita a una mera unidad o recurso, “un techo y cuatro paredes”; cuando, en realidad, constituye un derecho fundamental y humano que corresponde a todas las personas, por consiguiente, es un asunto que requiere la atención de todo el aparato estatal, sus leyes y políticas.

Sin embargo, la vivienda como derecho ha sido ampliamente relegada en Perú durante las últimas décadas. Con el cambio de la Carta Magna en 1993, se excluyó de la lista de derechos enunciados en la Constitución Política del Perú. Además, la sociedad tiene una conciencia casi inexistente sobre la necesidad de exigir una rendición de cuentas en relación con la política de vivienda implementada. De esta manera, al igual que en muchos otros países de América Latina, la cuestión de la vivienda quedó en manos del sector privado, con políticas desarrolladas en función del libre mercado y bajo un Estado privatizador (Calderón, 2019, p. 203). Esto ha generado naturalmente que las necesidades de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad sean desatendidas, ya que la vivienda escapa del ámbito público y social. Si bien se ha implementado una política de vivienda social que ha buscado que las familias puedan acceder a una vivienda, esta ha atendido durante las últimas décadas a la clase media y media baja (modelo ABC: ahorro, bono, crédito), no accediendo a esta quienes tienen muy pocos ingresos o ahorros prácticamente inexistentes (Calderón, 2019, p. 203).

Pero el hecho de no considerar a la vivienda como derecho no solo impacta en el disfrute

del mismo por los sectores económicamente relegados, sino también desenfoca diversas situaciones particulares como la de las mujeres, las personas con discapacidad, aquellas que viven en zonas rurales y periferias, etc. Este artículo se enfocará en la situación que experimentan las mujeres en Perú, ya que, a pesar de los avances logrados a lo largo del tiempo en la lucha por sus derechos, todavía enfrentan brechas significativas que representan un desafío ante un contexto de desigualdades históricas y estructurales. En ese sentido, este trabajo busca abordar una cuestión de género en las políticas de vivienda, considerándola como derecho y no como mercancía.

En primer lugar, se observará cómo las mujeres peruanas se encuentran en desventaja frente a sus pares, lo que dificulta su acceso a una vivienda adecuada. En segundo lugar, se establecerá que para que las mujeres puedan disfrutar plenamente del derecho a la vivienda, es necesario reconsiderar su conceptualización, superando una formulación neutra de su contenido normativo y características, esto es, teniendo en cuenta la situación diferenciada de las mujeres. En tercer lugar, se analizarán algunos programas implementados por el Estado peruano, para determinar si tienen en cuenta la perspectiva de género y si realmente incorporan la concepción de vivienda como derecho. Finalmente, se revisarán propuestas de experiencias comparadas que efectivamente consideran este enfoque, colocando a las mujeres como un grupo de especial atención para abordar las desigualdades en el acceso a la vivienda. El objetivo principal es llegar a conclusiones preliminares sobre la necesidad de adoptar medidas específicas en Perú en materia de política de vivienda que no ignoren los temas de género.

Brechas de género y su impacto en el acceso a la vivienda

Las mujeres latinoamericanas se encuentran inmersas en un contexto estructural e histórico de desigualdades (Jaime y Mansueto, 2019) que las sitúa en diversos escenarios

de vulnerabilidad económica, laboral, social, etc. Estas inequidades se reflejan en aspectos como oportunidades, visibilidad, reconocimiento, y el equilibrio entre los complementarios ámbitos de lo personal, lo productivo y lo reproductivo (Muxi, 2009). Sin duda, la situación de la diversidad de mujeres en el Perú no escapa a la brecha de género presente en diversos ámbitos de sus vidas y que impacta en su autonomía y oportunidades.

Por ejemplo, el mercado laboral es un aspecto relevante para considerar. A pesar de que en las últimas décadas ha aumentado la participación laboral femenina en el país, aún persisten datos que indican que por cada cinco hombres trabajando hay cuatro mujeres (Jaramillo y Ñopo, 2020). Esta disparidad contrasta con la carga de trabajo que asumen las mujeres en las tareas domésticas y de cuidado. La brecha de género a nivel nacional en cuanto al tiempo dedicado semanalmente al trabajo remunerado confirma que las mujeres peruanas realizan más horas de trabajo, llegando incluso a trabajar once horas más por semana que los hombres (INEI, 2021). Sin embargo, el trabajo no remunerado no es reconocido, a pesar de ser un pilar fundamental de la economía, y, por el contrario, se convierte en una barrera para la participación y catalizador de las desigualdades en el mercado laboral. Por esta razón, las mujeres optan por jornadas laborales reducidas, el trabajo independiente o la interrupción de sus trayectorias laborales, es decir, la población femenina queda relegada a profesiones u oficios que requieren menor cualificación, y a los sectores ocupacionales de más baja remuneración (Vaca Trigo, 2019).

Esta tendencia en el mercado laboral inevitablemente conduce a la existencia de una brecha en los ingresos económicos. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2021), las mujeres ganan el 73.1 % de los ingresos de los hombres. Además, la predominancia de mujeres en sectores informales incide en su escasa oportunidad de participar en un régimen contributivo de pensiones. En el Perú, el 99 % de las mujeres ocupadas en sectores de

baja productividad no realizan aportes a la seguridad social, lo que las vuelve más propensas a la inseguridad económica en la vejez. Todo lo mencionado anteriormente expone a las mujeres a una situación en la que no pueden ser económicamente autónomas. En el país, la proporción de mujeres sin ingresos propios ha persistido en los últimos años. En 2019, las mujeres de 14 años en adelante en esta condición representan el 29 %, lo que equivale a 2.5 veces más que los hombres (11.9 %) (INEI, 2021).

Este panorama se ha agravado con la llegada de la pandemia de la COVID-19, lo que inevitablemente ha tenido un impacto mayor en las mujeres, quienes se han visto afectadas de manera desproporcionada en un contexto en el que sistemáticamente ganan y ahorran menos, tienen trabajos menos seguros, pertenecientes, en su mayoría, al sector informal, sin acceso al seguro social y componen la mayoría de los hogares monoparentales (United Nations, 2020). En el territorio nacional, la mitad de las mujeres se vieron imposibilitadas de trabajar después del inicio de la pandemia, experimentaron una pérdida de ingresos en mayor proporción que los hombres y un 33 % de ellas no pudo regresar a su labor posteriormente (Gutiérrez et al., 2020). La crisis sanitaria afectó exponencialmente a sectores con una alta presencia de mujeres (OIT, 2020). Además, naturalmente, la carga del trabajo doméstico se incrementó al pasar más tiempo en casa.

Ahora bien, en lo que respecta al acceso a la vivienda de las mujeres en Perú, como podemos intuir, existe también una desventaja. Como ha mencionado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, persiste aún la discriminación en el ámbito de la vivienda, la tierra y la propiedad, subsistiendo la brecha entre la protección, de derecho y, de hecho, del derecho a la vivienda, debido a una legislación aparentemente neutra desde la perspectiva de género (Naciones Unidas, 2012). La capacidad de las mujeres para acceder a una vivienda es inferior a la de los hombres. En América Latina, sólo el 20 % de la propiedad de tierra está en manos de mujeres (Muxi,

2009). En el caso de Perú, se ha documentado que un número desproporcionado de mujeres vive en condiciones precarias, en viviendas sin servicios básicos y excluidas de los programas de mejoramiento debido a su condición como mujer o madre soltera (Naciones Unidas, 2012). Además, es importante destacar que en Perú existe un déficit habitacional, con la creación de más de 140 mil hogares al año, mientras que el sector construcción e inmobiliario cubre solo 43 mil (Velarde, 2021). A pesar de ello, diversas estadísticas estatales y privadas se centran en el análisis del déficit cualitativo y cuantitativo en términos de zona de la vivienda, ya sea rural y urbana, o por departamentos, sin tomar en cuenta la cantidad de mujeres afectadas.

La imposibilidad de acceder a una vivienda adecuada por parte de las mujeres se debe a su posición de desventaja frente a la política pública que respalda el mercado especulativo inmobiliario, sin considerar el derecho fundamental de una sociedad. Cuando el valor de la vivienda se establece en función de la capacidad máxima de endeudamiento a largo plazo de una pareja, se excluye a futuras generaciones, madres solteras, mujeres migrantes, entre otras condiciones interseccionales (Muxi, 2009). Como ya se mencionó, las mujeres experimentan diversas desigualdades que las políticas suelen desconocer. La forma clásica de acceder a una vivienda no considera los diferentes ingresos que suelen percibir las mujeres, su situación económica precaria, sus responsabilidades y la informalidad en la que se insertan. El acceso a ingresos propios y la posición de las mujeres en el mercado laboral condicionan su acceso a la propiedad y al crédito.

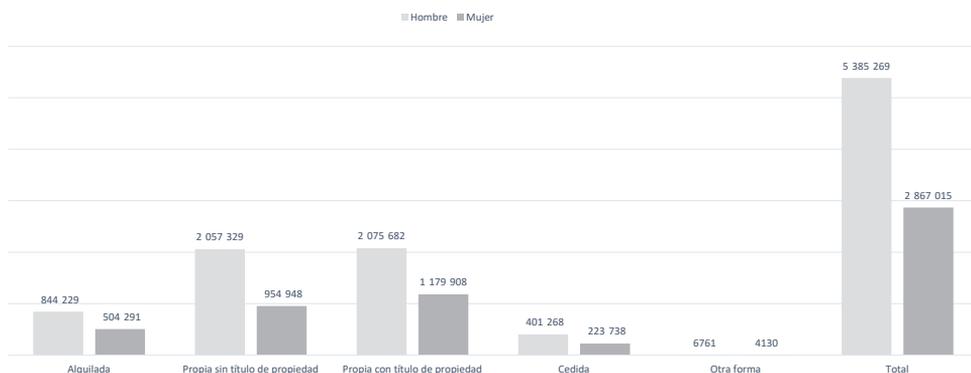
Además de las problemáticas mencionadas sobre la brecha de género y las barreras económicas que enfrentan las mujeres para acceder a la vivienda, es importante considerar la posición de las mujeres peruanas frente a la tenencia. Esto es relevante porque no se trata solo del tipo de tenencia del que pueden gozar (propia, alquilada, etc.), sino también de si realmente tienen control sobre la propiedad.

Diversas investigaciones indican que cada forma de acceso a la tenencia tiene un sesgo de género, con una preferencia hacia los hombres en el mercado de tierras, viviendas y programas públicos de distribución de tierras, etc. En el caso de Perú, según el último censo, aunque se ha registrado que gran cantidad de mujeres habitan una vivienda propia con título de propiedad, esto no significa necesariamente que tengan poder sobre la vivienda. Esto se debe a que en la sociedad se considera al hombre como cabeza de familia, lo que repercute en el control de la mujer sobre los bienes (Naciones Unidas, 2012, p. 42). En consecuencia, ser considerada jefe de familia también repercute en el acceso a la vivienda. Este factor está definido por dos criterios: el aporte económico y la determinación de los miembros del hogar. (INEI, 2018, p. 367). Por lo tanto, es muy difícil que las mujeres sean consideradas jefas de hogar debido a su posición económica desfavorable.

Teniendo en cuenta el último censo nacional llevado a cabo en 2017 por el INEI, se puede observar que 6 105 400 de mujeres residían en viviendas propias con título de propiedad. Sin embargo, solo 2 867 015 eran consideradas jefas de hogar. Esta cifra es mucho menor que la de hombres que son aceptados como jefes de hogar (5 385 269) (figura 1). A partir de estos datos, se puede establecer que en Perú solo el 46.9 % de las mujeres con tenencia son consideradas jefas de hogar. Como resultado, estas mujeres se ven privadas del control y la capacidad de decisión sobre su vivienda, lo cual las expone de manera continua a situaciones de vulnerabilidad.

Hasta este punto, con esta primera aproximación, se puede considerar que el acceso a la vivienda y su ejercicio como derecho en Perú se asocia a diversos factores, entre los cuales destacan los bajos o nulos ingresos económicos, la participación en el mercado laboral informal y las desigualdades en las relaciones de poder en la unidad familiar (jefatura de hogar) (figura 2).

Figura 1. Jefe(a) de hogar según el tipo de vivienda



Fuente: elaboración propia con datos del inEi (2018).

Figura 2. Factores que afectan el acceso a la vivienda de las mujeres en Perú



Fuente: elaboración propia (2022).

El derecho de las mujeres a una vivienda adecuada

El derecho a la vivienda adecuada, como derecho de naturaleza social, se justifica en que toda persona necesita condiciones que aseguren su supervivencia y bienestar para poder desarrollarse plenamente. Esto no depende de las preferencias individuales, ya que el contexto en el que cada persona se encuentra puede ser atribuido a situaciones históricas y estructurales que dificultan o crean barreras para su realización (Añón, 2014, pp. 44-45). En este sentido, los derechos sociales garantizan los mínimos vitales necesarios para satisfacer valores como la igualdad y la dignidad humana (Ferrajoli, 2001, pp. 316-333). Desde una perspectiva utilitarista, los derechos sociales

permiten mantener la integridad física y psíquica, mientras que, desde una perspectiva constructivista, promueven la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad (García Schwarz, 2012, p. 57), cumpliendo así una doble función: asegurar un nivel de vida adecuado y servir como base de la independencia y la libertad (Eide, 2001, p. 31).

Siguiendo lo expuesto, el derecho a una vivienda adecuada es fundamental para lograr un nivel de vida digno y asegurar la supervivencia. Por lo tanto, es importante preguntarse si la vivienda realmente garantiza la supervivencia y protege la integridad física y psicológica, así como si las condiciones de vivienda permiten tomar decisiones de manera independiente, como decidir quedarse en el lugar habitado o buscar otra alternativa. En ese sentido, para

evaluar estos atributos, es necesario, en primer lugar, analizar el acceso a la vivienda en sí.

Aunque el derecho a la vivienda no se encuentra explícitamente reconocido en el ordenamiento jurídico peruano¹, esto no significa que no sea parte de este. En realidad, es posible ubicarlo dentro del catálogo de los derechos innominados del artículo 3 de la Constitución Política del Perú², además de estar respaldado por diversos tratados de los cuales el Estado peruano es Parte como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), entre otros³. Asimismo, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que el derecho a la vivienda adecuada tiene asidero jurídico constitucional⁴. En este sentido, se ha establecido que los aspectos básicos que conforman su contenido constitucionalmente protegido son: 1) el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada y 2) el derecho a no ser privado de manera arbitraria e ilegal de la vivienda.

Con respecto al primer aspecto, se ha señalado que “el derecho de acceder sin discriminación y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada exige la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a una vivienda adecuada [...] que cuente con disponibilidad de servicios indispensables para vivir, una infraestructura

apropiada para ser habitada, que ello implique gastos soportables y se permita la expresión de la identidad cultural de los habitantes”. En cuanto al segundo aspecto de este derecho, se establece que “se manifiesta como la proscripción de ser privado(a) de la vivienda de forma arbitraria y, en todo caso, sin sustento de la ley” (FFJJ, pp 128-130).

Es evidente que todas las personas deben poder disfrutar de este derecho, como también lo ha establecido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CESCR, por sus siglas en inglés) (1992), “independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores” (p. 2). Sin embargo, no es suficiente que, de manera formal, no se discriminen por alguno de los motivos prohibidos; también es crucial que se preste atención a los grupos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes, por lo que los Estados deben adoptar medidas inmediatas necesarias para prevenir la discriminación sustantiva o material (CESCR, 2009, p. 4). Por lo tanto, dado que las mujeres se encuentran en desventaja con respecto a los hombres para disfrutar de este derecho, es necesario que el Estado implemente estrategias diferenciadas para abordar esta situación. Según afirma Bosch (2020), las mujeres sufren discriminación en todos los aspectos fundamentales que permiten

1 No obstante, hubo varios intentos de incorporar el derecho a la vivienda en la Constitución a través de proyectos de ley que no han prosperado. Hasta la fecha de elaboración de este artículo, el Proyecto de Ley 994/2021-CR, que propone la inclusión del derecho a la vivienda digna en la Constitución, ha sido aprobado por la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República del Perú.

2 "Artículo 3. Derechos Constitucionales. Numerus Apertus. La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno."

3 De acuerdo con el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales sobre derechos humanos forman parte del ordenamiento jurídico y, al tratarse de derechos humanos, tienen rango constitucional, según lo establecido en las Sentencias del Tribunal Constitucional 00025-2005-PI/TC y 00026-2005-PI/TC (acumulados) (FFJJ, 25-34).

4 En las sentencias emitidas en los expedientes 00007-2012-PI/TC (Caso Fonavi) y 00018-2015-PI/TC (Caso Tercero de Buena Fe), se ha considerado que el derecho a la vivienda está vinculado al principio-derecho de dignidad humana, a la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho, al principio de igualdad material y al libre desarrollo y bienestar de la persona.

gozar de una vivienda adecuada debido a diversos factores, como el acceso desigual a las fuentes de ingresos, su posición inferior en los mercados laborales, las tasas más altas de pobreza y la falta de programas para corregir esta discriminación (p. 3).

En cuanto a la *adecuación de la vivienda*, típicamente se consideran siete elementos: 1) seguridad jurídica de la tenencia, 2) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, 3) gastos soportables/asequibilidad, 4) habitabilidad, 5) accesibilidad, 6) lugar, y 7) adecuación cultural (CESCR, 1992). Aunque no se exige al Estado construir viviendas para toda la población, es importante tener en cuenta que un derecho social tiene la finalidad de preservar la integridad y fomentar las oportunidades de vida. Al evaluar y redefinir estos elementos, considerando la situación de las mujeres, se puede obtener una mejor comprensión de cómo garantizar este derecho y abordar la brecha existente en este ámbito.

Según Farha (2002), el análisis inicial del derecho a la vivienda adecuada, llevado a cabo entre finales de los años ochenta y mediados de los noventa, no incluyó una perspectiva de género, y las necesidades de las mujeres no fueron apreciadas (pp. 119-120). Si bien estos estándares no excluyen explícitamente a las mujeres, al buscar universalización, carecen de contextualización para abordar la situación particular de las mujeres (p. 127). En esta sección, se enfocará la atención en dos aspectos ampliamente debatidos en relación con la desventaja que experimentan las mujeres en el acceso a la vivienda: la seguridad jurídica de la tenencia y la asequibilidad.

Al hablar de *seguridad de la tenencia*, se hace referencia a que todas las personas deben disfrutar de cierto grado de protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas, independientemente del tipo de tenencia que posean (alquiler, ya sea público o privado, vivienda en cooperativa, ocupación por el/la propietario/a) (CESCR, 1992, p. 3). Sin embargo, en el caso de las mujeres, como ya se mencionó anteriormente, a menudo se les dificulta adquirir o poseer una vivienda propia debido a la

desigualdad material en el acceso a programas y políticas de vivienda. Según Paglione (2006), la falta de seguridad en la tenencia contribuye a la persistencia de la violencia doméstica, ya que la garantía de la propiedad permite cambiar las dinámicas de poder dentro del hogar y empodera a las mujeres para tomar decisiones autónomas e independientes (p. 130). En muchos casos, incluso cuando pueden ser beneficiarias de algún programa, lo son junto con sus parejas, lo que impide su independencia y el ejercicio de los mismos derechos sobre la vivienda frente a sus pares.

En relación con la *asequibilidad*, se busca garantizar a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos necesarios para obtener una vivienda, otorgando prioridad a poblaciones desfavorecidas como mujeres, personas con discapacidad, entre otras (CESCR, 1992, p. 4). Para las mujeres, la asequibilidad de la vivienda implica brindarles más oportunidades para acceder a una vivienda adecuada. Esto requiere que los Estados implementen políticas públicas que respalden su búsqueda de un lugar seguro y digno. Asimismo, la asequibilidad implica que el costo de la vivienda no obstaculice el disfrute de otros derechos humanos de los ocupantes. Es importante destacar que el valor de la vivienda no debe ser excesivamente elevado, considerando la vulnerabilidad laboral y económica en la que se encuentran muchas mujeres.

En ese sentido, para poder garantizar el derecho a la vivienda adecuada de las mujeres, y en particular su acceso, debemos considerar el aseguramiento de la tenencia, con programas que tomen en cuenta la relación desigual que tienen frente a sus pares hombres para que ambos resulten beneficiarios. Además, se debe prestar especial atención a que los costos de la vivienda puedan ser accesibles económicamente, considerando la brecha de ingresos e inseguridad económica a las que se encuentran expuestas las mujeres. Estas impresiones no son antojadizas, pues bien pueden sustentarse en los hechos y datos revisados en el apartado anterior.

Políticas y programas de vivienda social en Perú

En Perú, se implementan políticas de vivienda social, que promueven programas dirigidos a un grupo específico de ciudadanos que deben cumplir requisitos establecidos para acceder a los beneficios ofrecidos por el Estado. Sin embargo, lamentablemente, se pasa por alto la situación diferenciada de las mujeres en el acceso a la vivienda. Siguiendo la perspectiva de Muxi (2018), atender las diferencias al diseñar políticas es fundamental para lograr una mayor igualdad, ya que basarse en supuestos sobre una persona promedio sólo refuerza las disparidades de manera negativa, beneficiando únicamente a aquellas personas que se encuentran por encima de la media estadística.

Fondo Mivivienda

El Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda, conocido como Fondo Mivivienda, tiene como objetivo descentralizar el mercado hipotecario y beneficiar a la población de menores recursos, a través de programas como el Nuevo Crédito Mivivienda y Techo Propio.

Nuevo Crédito Mivivienda es un programa de crédito hipotecario destinado a la adquisición, mejora y construcción de viviendas. Pueden acceder a esta oportunidad ciudadanos peruanos mayores de edad, independientemente de su estado civil, siempre y cuando sean calificados como sujetos de crédito por la entidad financiera (IFI) con la que decidan participar. Para facilitar el acceso a los créditos, se ha establecido la opción de ahorro programado para aquellos solicitantes que no cuenten con historial crediticio debido a ingresos informales. Si bien el reconocimiento de esta figura apertura el programa a gran parte de la población económicamente activa, incluyendo a mujeres que trabajan en el sector informal, no necesariamente brinda facilidades debido a la naturaleza inestable de los ingresos en este sector. Las mujeres que se desenvuelven

como trabajadoras independientes, con una dinámica laboral que fluctúa constantemente, se encuentran en desventaja ante el juicio que realizan las entidades financieras respecto a su capacidad de ahorro.

El programa también establece que, en caso de existir, el cónyuge o conviviente legalmente reconocido no puede ser propietario o copropietario de otra vivienda en otra localidad del país. Además, los recursos del Fondo Mivivienda sólo pueden beneficiar hasta en dos ocasiones a un mismo subprestatario, cónyuge o conviviente, siempre y cuando no exista deuda pendiente de pago al fondo. Estas condiciones pueden dificultar la participación de mujeres que buscan independizarse después de una separación, debido al tiempo que toma el reconocimiento legal de la finalización de su condición de cónyuge o conviviente de un beneficiario original del crédito. Este proceso expone a las mujeres a la inseguridad residencial, ya que su posterior acceso al crédito se condiciona a lo que ocurra primero: el reconocimiento legal de su estado civil o el pago del crédito por el subprestatario original; estos escenarios se convierten en herramientas para el ejercicio de poder sobre la mujer, lo cual se verificaría cuando el beneficiario original o quien se consigna como jefe de familia es el hombre.

Por su parte, el Programa Techo Propio (PTP) se dirige a familias de bajos ingresos económicos que deseen comprar, construir o mejorar su vivienda. Este programa otorga el Bono Familiar Habitacional (BFH), un subsidio directo que premia el esfuerzo de ahorro de la familia, de forma única y no reembolsable. Para acceder a este beneficio, se debe conformar un grupo familiar, en el que se identifique la figura de jefe(a) de familia, quien debe tener al menos un dependiente a su tutela⁵. Esta condición contempla la figura de la mujer como madre soltera que forma su grupo familiar junto con sus hijos(as), así como otros escenarios donde la mujer asuma la jefatura del hogar.

5 Esposo(a), conviviente, hijos(as), hermanos(as), nietos(as) menores de 25 años o hijos(as) mayores de 25 años con discapacidad, padres o abuelos.

Sin embargo, los integrantes del grupo familiar solo pueden acceder nuevamente al BFH después de 5 años de la inscripción del contrato de compraventa en el registro de predios. Esto limita el acceso posterior a este tipo de beneficio para los integrantes del grupo familiar del jefe de familia. Como consecuencia, las mujeres separadas o las hijas con nuevos núcleos familiares quedan excluidas del programa de vivienda, sin considerar las circunstancias específicas o estructurales que enfrentan las familias de bajos recursos, ni que la separación puede haberse producido por hechos de violencia.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que el BFH no constituye una solución duradera en caso de que, junto con el ahorro, no sea suficiente para cubrir el costo total de la vivienda y se requiera un crédito complementario. Esto puede resultar insostenible para muchas mujeres que no tienen ingresos estables.

Relacionado al alquiler: Renta Joven

El Bono Arrendamiento, también conocido como Renta Joven o Bono Mi Alquiler, es un programa creado por la Ley 30952 de 2019. Surge como un mecanismo de ayuda que se entrega a los y las ciudadanos(as) peruanos(as) entre los 18 y 40 años. Su objetivo es facilitar el acceso al alquiler de viviendas con un costo mensual de 750 a 1560 soles (Plataforma Digital Única del Estado Peruano, 2021). Este beneficio se otorga durante cinco años y consta de dos partes: un 70 % destinado al pago del alquiler mensual y un 30 % que ayuda a los beneficiados a ahorrar para la cuota inicial de un inmueble a través de los programas Techo Propio o Mivivienda una vez finalizado el subsidio.

La última convocatoria de este programa tuvo lugar en 2019, durante la cual se llevó a cabo la tercera elección de familias beneficiadas. Para postularse, los solicitantes deben cumplir con ciertos requisitos: 1) conformar un grupo familiar o un grupo de no dependientes representado por una jefatura, con al menos dos personas; 2) la jefatura debe estar conformada por una persona, pareja casada o conviviente con edades entre 18 y 40 años; 3) los ingresos de la jefatura no deben superar los 3538 soles; 4) no ser propietario o copropietario de terrenos, viviendas o propiedades independientes; 5) no haber recibido ni estar postulando para recibir apoyo del estado a través de programas como Fonavi, Enace, Fondo Mivivienda y Banmat; y 6) el jefe del grupo no debe estar registrado como deudor en el Registro de Deudores Judiciales Morosos (REDJUM).

Se debe señalar que, aunque el requisito de conformar un grupo familiar de al menos dos personas incluye a madres y padres solteros, es necesario que en ambos casos se pueda demostrar ingresos de manera formal (*La República*, 2019). Esto implica que muchas mujeres que trabajan en el sector informal quedan excluidas de la posibilidad de acceder a este beneficio. Estas limitaciones se reflejan en las cifras de potenciales beneficiarias de este programa. En la primera convocatoria, aproximadamente 784 de 2268 postulantes eran mujeres elegibles; en la segunda convocatoria, fueron 1182 de 2741; y en la tercera, se contabilizaron 766 de 1842. Estas cifras plantean interrogantes sobre la verdadera cantidad de mujeres que logran acceder al bono, considerando las restricciones y su situación de vulnerabilidad (figura 3).

Figura 3. Elegibilidad en el Programa Renta Joven



Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Mivivienda (2021).

La experiencia comparada: medidas adoptadas en Latinoamérica

Generalmente se suele atribuir a la falta de presupuesto la inacción en ámbitos relacionados a la realización de los derechos sociales como la vivienda adecuada. Sin embargo, diversos países latinoamericanos, a pesar de tener una situación económica similar a la de Perú, están impulsando una serie de medidas para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de las mujeres, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad que pueden experimentar las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida.

Argentina

En la República Federal de Argentina, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, en colaboración con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, ha desarrollado recientemente el Programa Interministerial Habitar en Igualdad a través de la Resolución Conjunta 4/2021. Este programa tiene como objetivo promover políticas públicas habitacionales y de desarrollo urbano con enfoque de género, dirigidas a mujeres y población LGBTIQ+. Las acciones propuestas buscan incorporar la perspectiva de género en todas las políticas vinculadas al hábitat y al acceso a la vivienda, atenuar las consecuencias de las violencias interpersonales por motivos de género y promover la igualdad de las mujeres a través de medidas de acción positiva. Entre las propuestas destacan: 1) establecer criterios y leyes para asignar viviendas a víctimas de violencia de género, 2) fomentar la titularidad conjunta sin discriminación de género, 3) facilitar el acceso a créditos para organizaciones que se dediquen al acceso a la vivienda, el hábitat y la tierra, y que estén integradas mayoritariamente por mujeres. Se debe destacar que la titularidad conjunta contribuye a reducir las relaciones de desigualdad y el ejercicio de poder sobre las mujeres dentro del núcleo familiar.

El Salvador

El Fondo Social para la Vivienda del Gobierno de El Salvador ha implementado el programa Casa Mujer, el cual ofrece financiamiento y asistencia para la obtención de vivienda a mujeres en situación de vulnerabilidad. Este programa está dirigido a mujeres solteras, jefas de hogar, madres solteras, viudas o divorciadas con hijos(as), entre los 26 y 45 años y con ingresos familiares o individuales menores a 1000 dólares americanos. Dentro de los beneficios se encuentran la tasa de interés más baja del mercado, la posibilidad de acceder a viviendas usadas o nuevas, financiamiento de hasta el 100 % del precio de venta para empleadas dependientes o del 97 % para trabajadoras independientes, e incluso financiamiento de gastos de escrituración y registrales, entre otros. Aunque las condiciones son ligeramente más favorables para las mujeres que tienen un empleo formal, es importante destacar que el reconocimiento del sector informal permite que las mujeres accedan al crédito, y el programa se enfoca exclusivamente en beneficiar a mujeres.

Costa Rica

Desde 2019, el programa Crece Mujer tiene como objetivo ofrecer una línea de crédito del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) de Costa Rica, dirigida exclusivamente a mujeres (2021). Este programa ofrece financiamiento para la compra de una vivienda, la construcción en un terreno propio o la compra de un lote y la posterior construcción, con el fin de que las mujeres puedan tener una casa propia. Este programa no limita a las mujeres por su estado civil ni por su condición laboral, ya que pueden acceder a este financiamiento tanto las asalariadas como aquellas con negocios propios. Además, el programa es focalizado, porque para su acceso los ingresos de las mujeres deben encontrarse entre 700 000 y 1 615 932 colones costarricenses (equivalente a 1000 y 2370 dólares americanos).

Uruguay

En el marco de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, expedida por el Consejo Nacional de Género, se establecieron acciones específicas para garantizar vivienda, ambiente y hábitat suficientes, seguros y sustentables para las mujeres. Como resultado, se promulgó la Ley 19 837 de 2019, relativa a la promoción de programas habitacionales con enfoque de género. Esta ley incluye la doble titularidad como modalidad de tenencia y seguridad jurídica de la vivienda, garantizando los derechos patrimoniales de las mujeres. Las medidas establecidas en esta ley implican el cambio de titularidad simple de la vivienda a cotitularidad, lo que garantiza los derechos patrimoniales de las mujeres y reduce el riesgo de que se ejerza algún poder sobre ellas en caso de pérdida de la vivienda (Coalición Latinoamericana y Caribeña, 2020).

Conclusiones

En la actualidad, la situación de la vivienda adecuada en el Perú dista bastante de considerar las necesidades específicas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Esto se debe a la falta de reconocimiento de la vivienda adecuada como derecho humano en el ámbito estatal, lo que impide que se le otorgue la importancia necesaria en las leyes y políticas destinadas a beneficiar a las personas que más lo necesitan.

En particular, la situación de las mujeres en cuanto al disfrute del derecho a una vivienda adecuada refleja claramente esta falta de enfoque. Es fundamental adoptar una nueva perspectiva que integre los derechos y la equidad de género en términos de participación en el mercado laboral, ingresos económicos y roles dentro de la unidad familiar. Solo así se podrán superar las desigualdades estructurales que enfrentan, pues los programas de vivienda en Perú no han logrado enfocar esta situación diferenciada.

La tarea de abordar las dificultades en el acceso a la vivienda para las mujeres en el Perú no

es imposible. Al analizar experiencias comparadas, es posible identificar realidades similares que reconocen estos desafíos y han implementado medidas que podrían ser aplicables en Perú. Estas incluyen criterios de priorización con enfoque de género para el acceso a beneficios, brindar financiamiento incluso al sector informal y garantizar la tenencia conjunta.

Si bien estas medidas se centran en el acceso a la vivienda, no se debe desconocer la existencia de otros factores, tales como la habitabilidad de la vivienda, los servicios básicos adaptados a las necesidades de las mujeres y la ubicación, entre otros, también juegan un papel fundamental. Además, estas cuestiones pueden verse afectadas por la violencia doméstica y la exclusión socioespacial. En ese sentido, se debe seguir indagando sobre estos aspectos con la finalidad de bregar hacia un entendimiento comprensivo de las necesidades de todos y todas como primer paso para plantear las soluciones que requieren los derechos para ser realizados.

Referencias

- Añón, M. (2014). Derechos humanos y obligaciones positivas. En M. Bernuz y M. Calvo (eds.), *La eficacia de los derechos sociales* (pp. 43-71). Tirant lo Blanch.
- Bosch, M. (2020). O direito das mulheres à habitação em Espanha (2008-2017). *Revista Estudos Feministas*, 28(1), 1-15. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/1806-9584-2020v28n154148>
- Calderón Cockburn J. (2019). Política de vivienda y gestión de suelo urbano. Casos de Corea, Colombia y Perú (1990-2015). *Territorios* (40), 201-226.
- Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR). (1992). Observación General n.º 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). <https://www.refworld.org/es/category,REFERENCE,CESCR,,,5d7fc37b5,0.html>

- CESCR (2009). Observación General n.º 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). <https://www.refworld.org/es/publisher,-CESCR,GENERAL,,4ae049a62,0.html>
- Consejo Nacional de Género. (2018). Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/1941>
- Eide, A. (2001). Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. En A. Eide, C. Krause y A. Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights* (pp. 21-40). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Farha, L. (2002). Is There a Woman in the House? Re/conceiving the Human Right to Housing. *14 Canadian Journal of Women and The Law*, 118-141.
- Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editorial Trotta.
- Fondo Mivivienda. (2021). Grupos postulantes elegibles y no elegibles. <https://www.mivivienda.com.pe/PORTALWEB/usuario-buscaviviendas/pagina.aspx?idpage=475>
- García Schwarz, R. (2012). *Derechos sociales: imprescindible y garantías*. Editorial Aranzadi.
- Gutiérrez, D., Martín, G. y Ñopo, H. (2020). El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina. PNUD LAC C19 PDS, n.º 18. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/el-coronavirus-y-los-retos-para-el-trabajo-de-las-mujeres-en-america-latina>
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). (2018). Perú: perfil sociodemográfico. Informe nacional. Censos nacionales 2017: XII de población, VII de vivienda y III de comunicaciones de comunidades indígenas. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf
- INEI (2021). Perú: Brechas de Género, 2020: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1801/libro.pdf
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (2021). Crece Mujer. Crédito a tu alcance. <https://www.invu.go.cr/crece-mujer>
- Jaime, E. y Mansueto, C. (2019). *Espacio y género. Construcción social de los géneros en la ciudad injusta*. Universidad de Buenos Aires.
- Jaramillo, M. y Ñopo H. (2020). Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las Mujeres en el Perú. http://www.mimp.gob.pe/files/Impactos-de-la-epidemia-del-coronavirus-en-el-trabajo-de-las-mujeres-en-el-Peru.pdf?fbclid=IwAR2xjyNSIg-wyLe4v1-aDL-9Hx_g9FiCVDdprcuZISbBB_-q8n7L-FW_Iq0Us
- La República. (2019, septiembre 23). Renta Joven: madres solteras también podrán acceder al bono. <https://larepublica.pe/economia/2019/09/23/renta-joven-madres-solteras-tambien-podran-acceder-al-bono>
- Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. (2021, junio 2). Resolución Conjunta 4/2021 por la cual se crea el "Programa Interministerial Habitar en Igualdad". <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-4-2021-350580/texto>
- Muxi, Z. (2009) Reflexiones en torno a las mujeres y el derecho a la vivienda desde una realidad con espejismos. En *El derecho humano a la vivienda. Perspectiva nacional e internacional sobre la vivienda adecuada* (pp. 39-48). Plataforma Interamericana de derechos Humanos, Democracia y Desarrollo https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/6726/derecho_humano_vivienda.pdf
- Muxi, Z. (2018, abril 30). Hacia un urbanismo con perspectiva de género. *ArchDaily*. <https://www.archdaily.pe/pe/893072/que-es-el-urbanismo-feminista>
- Naciones Unidas. (2012) *La mujer y el derecho a una vivienda adecuada*. Publicaciones de las Naciones Unidas. <https://www.>

- ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.11.2_sp.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis (segunda edición). https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_740981/lang-es/index.htm
- Plataforma Digital Única del Estado Peruano. (2021) Acceder a bono renta joven. <https://www.gob.pe/8297-acceder-a-bono-renta-joven>
- Paglione, G. (2006). Domestic Violence and Housing Rights: A Reinterpretation of the Right to Housing. *Human Rights Quarterly*, 28(1), 120-147.
- Parlamento del Uruguay. (2019). Ley 19 837 del 27 de septiembre de 2019, que modifica la Ley 18 407, relativa al sistema cooperativo de vivienda. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19837-2019>
- United Nations. (2020). Policy Brief: The impact of COVID-19 on Women. <https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women>
- Vaca Trigo, I. (2019) Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo. *Asuntos de Género*, (154). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44408/4/S1801209_es.pdf
- Velarde, F. (2021) El estado del déficit habitacional en el Perú. *Ciudad más*. <https://ciudadmas.com/urbanismo/deficit-de-vivienda-en-peru/>

Directrices para autores



La Revista *Ciudades, Estados y Política* recibe manuscritos de forma permanente bajo la modalidad de tema libre. Estos son publicados en estricto orden, según la fecha de recepción, revisión editorial y evaluación por pares académicos. El tiempo promedio de publicación de un manuscrito es de 12 meses. El proceso de revisión editorial, evaluación por pares académicos, edición y publicación no tiene ningún costo. De igual forma, la revista no hace ningún tipo de contribución económica a los autores por la publicación de los artículos.

Los manuscritos deben estar relacionados con el enfoque y el alcance temático de la revista. La recepción de los escritos no implica el compromiso de su publicación, debido a que todos son sometidos a revisión editorial y evaluación por pares académicos. La revista cuenta con un procedimiento para prevenir el plagio, por tanto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y elaboración del manuscrito. Este debe ser de calidad; dicha calidad es juzgada a través de su originalidad, relevancia, rigor y credibilidad académica y científica. La Revista se reserva el derecho de realizar modificaciones de forma en el texto del manuscrito, sin embargo, siempre se solicitará a los autores autorización de los cambios introducidos.

1. Tipo de artículos

Artículos de investigación

Presenta los resultados originales de proyectos de investigación preliminares o terminados. Este tipo de artículo estructura los contenidos

en cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25.

Artículos de reflexión

El artículo de reflexión es un tipo de texto que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales. De esta manera, se entiende que el artículo de reflexión permite el planteamiento de reflexiones, puntos de vista y valoraciones del investigador-autor, derivadas o sustentadas a partir de hallazgos de investigación. Este tipo de artículo estructura los contenidos en tres apartes importantes: introducción, reflexión —soportada en una dimensión teórica y su respectivo análisis— y conclusiones. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25.

Artículos de revisión

Presenta los resultados de proyectos de investigación preliminares o terminados, donde se recopila, sistematiza y analiza un determinado *corpus* de fuentes bibliográficas con el objetivo de identificar qué se ha investigado, los avances más destacados, los aspectos desconocidos o las tendencias de un tema específico en un periodo determinado. Este tipo de artículo estructura los contenidos en tres apartes importantes: introducción, enfoque teórico, metodología, discusión y conclusiones. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

2. Instrucciones sobre el formato, extensión y estructura del manuscrito

El manuscrito debe:

1. Estar escrito en idioma español. El resumen puede estar traducido al inglés y al portugués¹.
2. Ser presentado en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
3. Tener una extensión máxima de 7500 palabras, equivalente aproximadamente a 20 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado, excluyendo figuras y referencias.
4. Estar acorde con la estructura general para los artículos de la Revista:
 - a) Título del artículo
 - b) Nota de autor(es)
 - c) Resumen
 - c) Palabras clave
 - e) Texto²
 - f) Referencias bibliográficas en estilo APA
5. Cumplir los criterios del Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, y los criterios actuales de la ortografía de la Real Academia de la Lengua Española.
6. Tener un estilo de escritura absolutamente impersonal, en tiempo gramatical pasado para la introducción, la metodología y los resultados y presente para la discusión, evitando la conjugación de verbos en primera o tercera persona del singular o el plural.

3. Instrucciones sobre el procedimiento de envío de los manuscritos

1. El envío de manuscritos debe ser realizado únicamente a través del sitio web de la revista, para ello, es necesario registrarse e iniciar sesión en el Sitio web del Portal de Revistas UN: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep
2. El autor o uno de los autores del manuscrito debe registrar, como mínimo, la siguiente información requerida en el sitio web de la Revista:
 - a) Nombres y apellidos (completos)
 - b) Último título profesional obtenido
 - c) Filiación institucional (institución en la cual trabaja)
 - d) País y ciudad de residencia
 - e) Correo electrónico
 - f) CvLAC (requisito solo para autores colombianos)
 - g) Identificador único de autor ORCID³

Nota: todo el proceso de postulación, revisión y edición del manuscrito se realizará a través de un único autor, identificado como el autor de correspondencia.
3. El autor de correspondencia del manuscrito debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la revista los siguientes documentos:
 - a) Manuscrito en texto completo.
 - b) Tablas editables.
 - c) Figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) en archivos independientes y numerados, de la misma manera que aparecen en el manuscrito y en formato JPEG con una resolución de 300 DPI.
 - d) Autorizaciones de publicación del artículo (Autorización de publicación del manuscrito,

1 No se exige presentar el resumen traducido, pues, en caso de que el artículo sea aceptado, la traducción del título, resumen y palabras clave es uno de los beneficios que recibe el autor del manuscrito.

2 La estructura del texto depende del tipo del artículo que desee presentar. Al respecto, revisar el *Manual para la construcción del artículo* en el enlace https://revistas.unal.edu.co/public/journals/83/public/Manual_para_la_construccion-del-articulo

3 Identificador digital persistente de investigador: <http://orcid.org>

Autorización de reproducción del manuscrito, Declaración de posible conflicto de intereses).

- e) Licencia de autorización de uso de imágenes. Debe presentar una licencia por cada autor de imagen.

4. Envíos en línea

¿Ya tienes nombre de usuario/a y contraseña para Revista Ciudades, Estados y Política?

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/login>

¿Necesitas un nombre de usuario/a y/o contraseña?

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/user/register>

El registro y el inicio de sesión son necesarios para enviar elementos en línea y para comprobar el estado de los envíos recientes.



**Revista
Ciudades, Estados y Política**

ISSN web: 2389-8437 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 10, número 1, enero - abril 2023
Volume 10, number 1, January - April 2023
Volume 10, número 1, January - April 2023

ISSN 2389-8437



Instituto de Estudios Urbanos (ieu)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA