

# Revista latinoamericana de investigación crítica

ISSN 2409-1308 - Año V N°8  
Enero - Junio 2018

i+C

Entrevistas a **ESTELA DE CARLOTO** y **MONTSERRAT SAGOT**



**ALICIA ZICCARDI**  
**CARLOS FIDEL**  
**RAÚL DI TOMASO**  
**CRISTINA FARIAS**  
**TOMÁS GUEVARA**  
**PABLO MARIGO**  
**CRISTINA REYNALS**

**ALESSIO SURIAN**  
**PAUL MAQUET**  
**MAKEDONSKI**  
**CARINA KAPLAN**  
**LUCAS KROTSCH**  
**JACQUELINE**  
**PESCHARD**

Fotografías: Proyecto Austral Foto, Renzo Gostoli



**CLACSO**

**8**

iHC





**Revista latinoamericana  
de investigación crítica**

**iHC**



## **Revista latinoamericana de investigación crítica**

Año V Nº 8 | Publicación semestral | Enero-Junio de 2018

**Director** Carlos Fidel [Profesor Consulto Universidad Nacional de Quilmes, Argentina]

### **Consejo Académico**

- Anete Leal Ivo [Universidad Federal de Bahía, Brasil]
- Luis Suárez Salazar [Instituto Superior de Relaciones Internacionales, Universidad de La Habana, Cuba]
- Alicia Ziccardi [Universidad Nacional Autónoma de México, México]
- Jorge Lara Castro [Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Católica de Asunción, Paraguay]
- Susana Mallo Reynal [Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay]

### **Consejo Editorial**

- Aldo Ferrer [Universidad de Buenos Aires, Argentina] (†)
- Dora Barrancos [Universidad de Buenos Aires, Argentina]
- Laura Tavares Soares [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Brasil]
- Consuelo Silva [Escuela Latinoamericana de Postgrados, Universidad de Artes y Ciencias Sociales, Chile]
- Carlos Mario Perea Restrepo [Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogota, Colombia]
- Montserrat Sagot [Universidad de Costa Rica, Costa Rica]
- Gioconda Herrera [Facultad de Ciencias Sociales Ecuador]
- María Teresa Montes de Oca Choy [Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, Cuba]
- Martha Rosa Scheingart Garfunkel [Colegio de México, México]
- Marcia Rivera Hernández [Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo, Puerto Rico].
- Gloria Amézquita Puntiel [Escuela Multitemática, República Dominicana]
- Pablo González Casanova [Universidad Nacional Autónoma de México, México]

### **Domicilio de la publicación**

Estados Unidos 1168, C1101AAX, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Teléfono: [54 11] 4304-4302

[www.clacso.org.ar/investigacioncritica](http://www.clacso.org.ar/investigacioncritica)

[revistalatinoamericana@clacso.edu.ar](mailto:revistalatinoamericana@clacso.edu.ar)

# Revista latinoamericana de investigación crítica

**iHC**



Año V N° 8  
Enero-Junio 2018

  
CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### **CLACSO - Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Gentili** - Secretario Ejecutivo

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

### **Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual:**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

### **Núcleo de diseño y producción web:**

**Marcelo Giardino** - Coordinador de Arte

**Sebastián Higa** - Coordinador de Programación Informática

**Jimena Zazas** - Asistente de Arte

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



**Biblioteca Virtual de CLACSO** [www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)

**Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales** [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.**

Propietario Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO

ISSN: 2409-1308 - Impreso en Argentina - Diciembre de 2017

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

# Sumario

9      Introducción  
**Carlos Fidel**

## **TEMA CENTRAL: CIUDADES LATINOAMERICANAS: DILEMAS Y RELIEVES DESIGUALES**

15      Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una  
conflictiva gobernanza local  
**Alicia Ziccardi**

37      Política de hábitat y vivienda: ¿Hacia un modelo  
extractivista urbano en la Argentina actual?  
**Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías**

67      Producción popular del hábitat y acceso al hábitat en  
la región andina: la experiencia de la Cooperativa La  
Pionera Patagónica en Frutillar Norte  
**Tomás Guevara y Pablo Marigo**



## OTRAS TEMÁTICAS

- 95** Movimiento urbano en América Latina de cara a la nueva agenda urbana  
**Cristina Reynals, Alessio Surian y Paul Maquet Makedonski**
- 119** La educación de las emociones. Una perspectiva desde Norbert Elias  
**Carina Kaplan y Lucas Krotsch**
- 135** La corrupción en las campañas políticas en México  
**Jacqueline Peschard**

## APORTES DE COYUNTURA: ENTREVISTAS

- 159** Estela de Carlotto: “Desde el Estado se quiere borrar una historia”  
**CLACSO TV**
- 165** Montserrat Sagot, investigadora feminista de Costa Rica, en Rumbo a #CLACSO2018  
**Jorge Gestoso**

## SOCIEDAD Y ARTES

- 175** “Diferencias y semejanzas que nos aproximan”  
**Renzo Gostoli**
- 183** Guía para la presentación de originales
- 187** Posición ética y corrección de las prácticas editoriales

# Introducción a la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica* **(I+C) Número 8**

Carlos Fidel  
(Director)

El número 8 de la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica (i+c)* corresponde al primer semestre de 2018. CLACSO convoca para este proyecto de realización colectiva a investigadores de ciencias sociales de todo el continente, como una aporte más a la construcción de un debate intelectual riguroso enfocado en las problemáticas de la región.

La publicación es una propuesta que está encauzada a convocar a toda/os que se dedican a la investigación crítica que desde distintas perspectivas se abordan en las diversas temáticas de las ciencias sociales latinoamericanas. Los artículos seleccionados para su publicación son integrantes de un conjunto de búsquedas abiertas a todos los tópicos y corrientes de pensamientos que surcan, caracterizan y son parte de la realidad histórica, del presente y futuro de nuestro continente.

Continente vivaz en la fecundación de ideas y confección de descripciones, representaciones e interpretaciones plenas de narraciones e imágenes explicativas de los escenarios materiales y virtuales que, a veces, pueden llegar a plasmarse en la conformación de nuevos ideales y proyectos, los que suelen discurrir, en ciertas ocasiones, expandiéndose de forma tal que invaden otros campos concretos, entre

**i+c**

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

ellos y no solamente, frecuentan el hallazgo de trazos en los discursos y estrategias propias del ámbito de la acción política y del registro concreto de las políticas públicas.

Los territorios que incursiona *i+c* están señalados por realidades atravesadas por senderos que circulan en direcciones marcadas por dinámicas en permanente transformación; mutación que, en muchas zonas, esta empujada por el signo de la crisis que pueden tener los modos de estimular hacia una transición social, alojando tendencias enmarcadas por la presencia de la historia que afloran en antiguas creencias, tensionando las contradicciones de la actual sociedad, que está cruzada por la segregación, la fragmentación y la desigualdad.

Los trazados de las relaciones sociales latinoamericanas están habitados de múltiples variedades de discrepancias y acuerdos, las que forjan situaciones que van tomando forma en el fulgor y aspiraciones de los protagonistas. En muchas situaciones adoptan los impulsos expansivos de la búsqueda de la justicia y emancipación, pero en convivencia pacífica, equitativa y en democracia. Correlaciones de expresiones de fuerzas que suelen albergarse en los interiores de los pliegos de los poderes del Estado, incidiendo en la orientación y densidad de las políticas y, por ende, en la oscilación que emergen de las disputas de la distribución de la riquezas materiales y virtuales, que se localizan en el territorio rural y urbano.

Es posible que en los enunciados precedentes encontremos uno de los sentidos de esta publicación: crear un espacio que favorezca los flujos de intercambio, colaboración y encuentro de disímiles resultados de exploraciones y propuestas que incidan en proyectos colectivos, con la finalidad de configurar un entramado de enlaces que potencien las necesarias y urgentes transformaciones del mundo que residimos.

Un lugar escabroso de poblar, pero no imposible. Una de las ventajas de *i+c* es que se beneficia en ese propósito del soporte del largo y ancho camino que transitó CLACSO, en el que fue conformando un extenso conglomerado de investigadores, tejiendo asociado con otras instituciones, actores y producciones editoriales, que con el paso del tiempo, con adelantos y reflujos, fueron potenciando en el montaje de una densa y expansiva red simbólica, concreta, presencial, virtual y plena de expresiones que tiende a disolver las diferencias regionales y sociales.

Este número está compuesto por las siguientes secciones:

Tema central: Ciudades latinoamericanas: dilemas y relieves desiguales:

- *Alicia Ziccardi*. Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local
- *Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso y Cristina Farías*. Política de hábitat y vivienda: ¿Hacia un modelo extractivista urbano en la Argentina actual?
- *Tomás Guevara y Pablo Marigo*. Producción popular del hábitat y acceso al hábitat en la región andina: la experiencia de la Cooperativa La Pionera Patagónica en Frutillar Norte

Otros temas:

- *Cristina Reynals, Alessio Surian y Paul Maquet Makedonski*. Movimiento urbano en América Latina de cara a la nueva agenda urbana
- *Carina Kaplan y Lucas Krotsch*. La educación de las emociones. Una perspectiva desde Norbert Elias
- *Jacqueline Peschard*. La corrupción en las campañas políticas en México

Aportes de coyuntura. Entrevistas:

- Entrevista a Estela de Carlotto “Desde el Estado se quiere borrar una historia”
- Entrevista a Montserrat Sagot, investigadora feminista de Costa Rica, en Rumbo a #CLACSO2018

Sociedad y artes

- *Renzo Gostoli*. “Diferencias y semejanzas que nos aproximan”

En esta revista, se le dará un sitio privilegiado al convencimiento de que, en la invención libre y en el fervor, está el futuro de la investigación crítica, que en este caso tiene el signo de las/os jóvenes investigadoras/es; por ello, en las páginas de *i+c* se encontrará una porción significativa de los resultados recientes de la producción realizada por investigadoras/es sociales latinoamericanas/os que están iniciando el camino de la investigación.



# Tema Central

## Ciudades latinoamericanas: dilemas y relieves





# Ciudad de México

## Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local

Alicia Ziccardi

### Resumen

El objetivo de este trabajo es explorar cómo se construyen diferentes formas de gobernanza local al adoptarse simultáneamente ambos modelos de ciudad que se expresan y conviven conflictivamente. Nuestro referente espacial es la ciudad de México durante los cuatro sucesivos gobiernos controlados por una coalición de partidos de izquierda (1997-2018) y nuestra principal hipótesis de trabajo es que las políticas urbanas de esta gran ciudad, que constituyen componentes claves de la gobernanza democrática local, comenzaron privilegiando un modelo de ciudad incluyente para todos sus habitantes y ciudadanos, un modelo que hiciera efectivo el derecho a la ciudad y que a medida que se han reafirmado sus

### Abstract

*The objective of this paper is to explore how different forms of local governance are constructed by simultaneously adopting both models of cities that express themselves and co-exist in conflict. Our spatial reference is the city of Mexico during the four successive governments controlled by a coalition of left parties (1997-2018) and our main working hypothesis is that the urban policies of this great city, which are key components of democratic governance local, began privileging a model of inclusive city for all its inhabitants and citizens, a model that would make effective the right to the city and that as they have countersigned their electoral triumphs has been giving in favor of a*

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018



triunfos electorales ha ido cediendo en favor de un modelo de ciudad en el que prevalecen los intereses empresarial en la producción de sus bienes y servicios urbanos y en la que las desigualdades estructurales se ven acrecentadas por las inequidades territoriales y urbanas lo cual no sólo tiene consecuencias urbanas sino sociales y políticas.

*city model in which business interests prevail in the production of their urban goods and services and in which structural inequalities are increased by territorial and urban inequalities which not only have urban but social and political consequences.*

---

## ***Mexico City. Two city models and a conflictive local governance***

## Alicia Ziccardi

Doctora en Economía y socióloga especialista en problemas urbanos de las ciudades y regiones mexicanas y latinoamericanas. Es investigadora titular del Área de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto de Investigaciones Sociales (IISUNAM) y profesora de los Programas de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores de México (nivel III) y es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Actualmente es Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

*PhD in Economics and sociologist specializing in urban problems in the cities and regions of Mexico and Latin America. She is a researcher in the Area of Urban and Regional Studies of the Institute of Social Research (IISUNAM) and professor of the Postgraduate Programs in Political and Social Sciences and in Urban Planning of the National Autonomous University of Mexico (UNAM). It is part of the National System of Researchers of Mexico (level III) and is a member of the Mexican Academy of Sciences. She is currently Director of the University Program of Studies on the City of the National Autonomous University of Mexico.*

## Palabras clave

1| Ciudad 2| Gobernanza 3| Pobreza 4| Ciudadanía 5| Conflictos sociales

## Keywords

1| City 2| Governance 3| Poverty 4| Citizenship 5| Social conflicts

## Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

ZICCARDI, Alicia. Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8): 15-36, primer semestre de 2018.

# Ciudad de México

## Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local

### Introducción

En este artículo, se analizan dos modelos de ciudad que sustentan estilos de gobernanza local diferentes, los cuales coexisten y se confrontan en los procesos de gestión urbana y gobierno político democrático de varias ciudades latinoamericanas, entre estas la Ciudad de México, una de las mega ciudades del mundo que será analizada en este trabajo.

En uno de esos modelos de ciudad, se promueve desde el aparato gubernamental políticas urbanas articuladas a las políticas económicas neoliberales con la intención de articular las economías locales a la sociedad global. Para ello se genera un proceso asociativo entre las élites gubernamentales y los representantes empresariales, particularmente los desarrolladores inmobiliarios y de la industria de la construcción y del capital financiero, a fin de garantizar la obtención de elevadas ganancias y la apropiación privada de excedentes generados en los procesos de gestión urbana.

En el otro modelo de ciudad se sustenta en el llamado “derecho a la ciudad”, como una apelación colectiva que plantea la adopción de criterios de universalidad, inclusión social y equidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios urbanos, ambientales y culturales para lograr una adecuada calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. Las políticas urbanas que privilegian esta concepción de ciudad es impulsada por sectores progresistas de la burocracia y de la tecnocracia local, diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil y académicos socialmente comprometidos que impulsan y participan programas y acciones colaborativas. En el mismo subyace la intención de que las políticas urbanas del gobierno local logren contrarrestar las grandes desigualdades territoriales que existen actualmente en nuestras ciudades.

Pero lo que importa señalar es que hay dos modelos de ciudad contrapuestos, que coexisten conflictivamente y signan los procesos de gobernanza local más allá de las propias políticas urbanas, generando efectos sociales y políticos en función de: i) la capacidad y

los modos de influencia que ejercen los sectores empresariales sobre esas élites políticas y técnicas; y ii) la capacidad de movilización y presión de los sectores populares para visibilizar sus demandas y que estas sean procesadas y atendidas a través de políticas y programas urbanos.

De esta forma, el objetivo de este trabajo es explorar cómo se construyen diferentes formas de gobernanza local al adoptarse simultáneamente ambos modelos de ciudad que se expresan y conviven conflictivamente. Nuestro referente espacial es la ciudad de México, durante los cuatro sucesivos gobiernos controlados por una coalición de partidos de izquierda (1997-2018), y nuestra principal hipótesis de trabajo es que las políticas urbanas de esta gran ciudad, que constituyen componentes claves de la gobernanza democrática local, comenzaron privilegiando un modelo de ciudad incluyente para todos sus habitantes y ciudadanos, un modelo que hiciese efectivo el derecho a la ciudad y que, a medida que se han refrendado sus triunfos electorales, ha ido cediendo en favor de un modelo de ciudad en el que prevalecen los intereses empresariales en la producción de sus bienes y servicios urbanos, y en la que las desigualdades estructurales se ven acrecentadas por las inequidades territoriales y urbanas lo cual no solo tiene consecuencias urbanas sino sociales y políticas.

## I. De las políticas públicas a las políticas urbanas

De manera general puede decirse que la política pública constituye un conjunto de acciones o inacciones sobre una cuestión que concita el interés social, un problema socialmente definido, que como tal demanda la atención gubernamental (Oslak & O Donnell, 1981).

En el marco de procesos de profundización de la democracia política y de la gestión del gobierno del local que se inaugura en varias ciudades latinoamericanas, en la década de los años noventa, hemos adoptado la noción de gobernabilidad democrática para hacer referencia a la función y capacidad de gobernar, poniendo énfasis no solo en los indicadores de eficiencia y eficacia incorporados en el idea de “*governance*” por los organismos financieros internacionales, sino en la cuestión de la participación ciudadana como forma de inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas (Ziccardi, 1998).

Posteriormente, recuperamos la noción de gobernanza de Joan Prats (2007), quien puso el énfasis en la necesidad de construir espacios de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, una noción posteriormente redefinida por Luis Aguilar (2010) en la que el componente central es la configuración de un patrón de comportamiento entre el gobierno y la sociedad de tipo colaborativo. Una relación de proximidad entre gobierno y ciudadanía, de coproducción de

políticas públicas según Joan Subirats (2016). Una forma diferente de gobernar localmente que se caracteriza por el impulso otorgado a los procesos de innovación social (Ziccardi, 2012).

En este marco, Manuel Castells (1984) en su famoso libro *La cuestión urbana*, y con las herramientas conceptuales del marxismo, define las políticas urbanas como formas de intervención del aparato del Estado sobre el espacio, advirtiendo que uno de sus principales objetivos eran la creación y funcionamiento de los llamados bienes de consumo colectivo. En América Latina, este autor tuvo una gran influencia en las investigaciones urbanas de la época, pero dada la debilidad de estas políticas para enfrentar los intensos procesos de urbanización que se registraban en nuestras ciudades, se vio obligado a puntualizar que no solo se debían definir como políticas las acciones, sino también **las inacciones** de la tecno-burocracia gubernamental frente a los graves problemas urbanos evidenciados, en particular, la falta de vivienda y las condiciones de vida precarias en las que vivían mayoritarios sectores populares.

Será con la adopción de las teorías del desarrollo, y el reconocimiento de que era necesario recuperar las ideas planificadoras que se habían adoptado en décadas anteriores, cuando las políticas urbanas adquirieron mayor centralidad en el conjunto de las políticas públicas. La doble naturaleza de valor de uso y valor de cambio que poseen los bienes de la ciudad implica que, alrededor de los mismos, existen posicionamientos e intereses abiertamente contradictorios en torno a la satisfacción de necesidades básicas, como el acceso al suelo, a la vivienda adecuada, a los servicios públicos, a la movilidad y el transporte, y la adopción de criterios mercantiles en los procesos de la producción y gestión de la ciudad. Por ello, alrededor de estas políticas urbanas suele generarse un doble patrón de comportamiento entre el gobierno y la sociedad que se expondrá seguidamente.

### **a) El patrón asociativo entre las élites técnicas, políticas y empresariales**

Uno de los principales modelos de ciudad que se ha logrado imponer en el contexto de una economía global neoliberal, se sustenta en reconocer que el principal componente del proceso de urbanización es el *suelo urbano*. En el escenario actual, existe una oferta creciente de capital inmobiliario internacional, altamente especulativo y crecientemente oligopolizado, que se valoriza apropiándose de este bien (De Mattos, 2002).

Pero el capital que requieren las actividades inmobiliarias ha cobrado una mayor importancia en la definición del desarrollo

metropolitano, impulsando grandes megaproyectos privados que transforman la estructura urbana y el paisaje de la ciudad, generando una oferta masiva de empleos de baja calificación y bajos salarios y reforzando una dinámica de producción de la ciudad cada vez más fragmentada (Cuenya, 2012). La masiva producción de viviendas, así como la producción de los diferentes artefactos urbanos, generan procesos de expansión territorial desmedidos, porque es en la periferia donde el suelo es más barato, pero donde la infraestructura y los servicios son más caros dando lugar al origen de la noción de ciudad dispersa (Ziccardi, 2009; 2015).

En México, esta producción masiva de viviendas se sustenta, principalmente, a principios de los noventa, con la liberalización de las restricciones de incorporación de suelo rural y de tenencia comunitaria (particularmente ejidos), permitiendo su conversión a usos urbanos y comprometiendo en muchos casos la sustentabilidad ambiental. Lo singular de estos procesos es que los organismos de vivienda<sup>1</sup>, en este aspecto han tenido un signo contrario al de los preceptos neoliberales ya que han generado un mercado de vivienda social protegido en el que actúan importantes grupos económicos, promotores y desarrolladores inmobiliarios y también un elevado número de medianas empresas que acceden a una demanda subsidiada y obtienen altas ganancias principalmente provenientes de la apropiación de plusvalías generadas con el cambio de uso del suelo de rural a urbano y de producir viviendas industrializadas de baja calidad (PUEC-UNAM, ONU-Hábitat, CONAVI, 2012; Ziccardi, 2015).

Otra clave para comprender estos procesos es que, al instalarse un patrón asociativo entre las élites técnicas y políticas, que toman las decisiones en la materia con el empresariado de los negocios inmobiliarios que, a su vez, pretende valorizar su capital a partir de la producción y gestión de los bienes urbanos las intervenciones o no intervenciones gubernamentales, se adecua al logro de esos objetivos.

En este sentido, estos grupos empresariales pretenden incidir directamente en los procesos de planeación del territorio de los que se derivan las principales regulaciones urbanas. Siguiendo a Lowi (1964), las políticas regulatorias atienden problemas que en su raíz son conflictos entre ciudadanos o grupos de ciudadanos, dado que los

.....  
1 Nos referimos a la política de vivienda de México impuesta desde los primeros años de este siglo y diseñada y operada por la CONAVI y los organismos de vivienda federales: el INFONAVIT, el FOVISSSTE, y el FONHAPO, así como organismos de vivienda estatales y municipales.

efectos de las conductas de unos perjudican las propiedades y/o libertades de otros, como son la regulación urbanística o los derechos sobre la explotación del agua, entre otros recursos del medio ambiente.

Ahora bien, dado que estos grupos empresariales no siempre pueden lograr que las regulaciones los favorezcan, lo que hacen es debilitar o deslegitimar los procesos de planeación, o incidir en los equipos técnicos y no políticos para no actualizarlas y con ello, dados los conocimientos y experiencia que poseen para sortear su cumplimiento, incrementan sus posibilidades de obtener ganancias extraordinarias en los procesos de ocupación y uso del suelo.

Pero cabe señalar que este patrón asociativo entre las élites técnicas, políticas y empresariales busca, en la actualidad, validarse no solo en el espacio de las políticas urbanas, sino directamente en la política con lo cual los roles entre cada uno de estos actores tienden a fusionarse y expresarse en el ámbito partidario no solo local sino también nacional.

## **b) El patrón colaborativo y el derecho a la ciudad**

Un modelo de ciudad muy diferente es el que considera que la acción gubernamental local debe sustentarse en el denominado derecho a la ciudad que reivindicaron los nuevos movimientos sociales que se expresan en las ciudades.

En este sentido, y en años recientes, al retomar la noción del derecho a la ciudad, David Harvey se ha encargado de decir que el derecho a la ciudad que hoy reclaman OSC y movimientos sociales de varias ciudades del mundo no es el mismo que Lefebvre reseñó y analizó en los años sesenta del siglo pasado.

Sin embargo, la crítica que hace Lefebvre en su pequeño y famoso libro *Le Droit à la ville* es aún válida. Estamos aún en presencia de una realidad urbana que conduce a la desintegración de la ciudad como proyecto colectivo, y solo recuperando el valor social y humano del barrio y de la calle, ejerciendo el Derecho a la Ciudad, podremos lograr ciudades con menores desigualdades económicas, sociales y territoriales (Lefebvre, 1969).

Lefebvre advirtió que

no se trata de un derecho en la acepción jurídica del término, sino que es un derecho análogo a los que quedan estipulados en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre, base constitutiva de la democracia. Esos derechos no son jamás literalmente cumplidos, pero se refiere uno constantemente a ellos para definir la situación de la sociedad. (Lefebvre, 1976: 130)

Este derecho es en sí una apelación a una movilización masiva de la clase obrera para hacer efectivo su derecho a la ciudad central, y no para aceptar vivir en la periferia sin ciudad.

Pero pocos años después, desde la sociología urbana francesa, aparecen los trabajos de Castells (1974) y Borja (1975) sobre los movimientos sociales urbanos, desafiando el pensamiento marxista tradicional de la época, que estaba instalado en la esfera de la producción y que, por lo tanto, veía como único actor con capacidad social transformadora a la clase obrera. Castells y Borja, instalaron su análisis en la esfera del consumo, identificando a los movimientos sociales urbanos que reivindicaban bienes de la ciudad como potenciales protagonistas del cambio. América Latina, en aquella época, pasó a ser un excelente laboratorio para discutir y confrontar la teoría de los movimientos sociales urbanos de las clases populares (Machado Da Silva & Ziccardi, 1980; Ziccardi, 1983), y muchos de nosotros nos encargamos de estudiar en nuestras respectivas ciudades, todas ellas gobernadas por gobiernos autoritarios, qué características tenían los movimientos que surgían de los barrios populares, favelas, villas miseria, callampas, ranchos, conformados por una base social de origen popular que reivindicaban bienes y servicios urbanos, pero en especial la vivienda.

Sin duda, estos movimientos, que surgieron primero en Chile, Argentina y Brasil, y posteriormente en México y otros países de América Latina, demostraron que la mejora de las condiciones de vida de los sectores populares pasaba por movimientos diferentes a los sindicales y exigía de un marco conceptual particular. Esto alimentó los desarrollos conceptuales de los llamados movimientos urbanos (Borja, 1975), los cuales hacen referencia a aquellas formas de organización social que tienen en su base reivindicaciones urbanas, cuyo interlocutor es el Estado, que tienen capacidad de generar alianzas con otras organizaciones de la sociedad y provocar efectos urbanos, sociales y políticos. Asimismo, demostró los puntos de encuentros y las diferencias que tenían respecto a los protagonizados por los sectores populares de la sociedad y las ciudades europeas, particularmente de Francia y Cataluña.

Actualmente se ha resignificado el derecho a la ciudad ha sido acotada por David Harvey dejando muy claro que resurgimiento de esta idea no es al legado intelectual de Lefebvre, porque aunque sea importante no explica lo que ha venido sucediendo en las calles donde los movimientos sociales urbanos son mucho más importantes como es el caso de Brasil durante los años noventa diera lugar a cláusulas en la Constitución brasileña de 2001 y que son movimientos que toman



“las calles, de los barrios, como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados” (Harvey, 2013: 10).

El derecho a la ciudad va cayendo cada vez más, por desgracia, en manos de intereses privados o casi privados. “Es demasiado estrecho y está, en la mayoría de los casos, en manos de una pequeña élite política y económica con capacidad para configurar la ciudad según sus propias necesidades particulares y sus deseos más íntimos” (Harvey, 2013: 47).

Pero el actual modo de urbanización por desposesión ha dado lugar a un importante número de movimientos sociales que pretenden, nuevamente, definir un modo de vida urbana diferente al establecido.

En este sentido, recientemente se ha realizado un registro pormenorizado de diferentes acciones colectivas y movimientos sociales, y se han abierto espacios de transformación urbana que incluyen los intereses de los sectores populares.

Muchas y diferentes expresiones ciudadanas son actualmente protagónicas y han logrado afectar por los menos una parcela, por pequeña que sea, de sobre-ganancias que se apropia el capital inmobiliario y de la industria de la construcción, con la aplicación de políticas urbanas.

Pero, para varios autores, y en particular para Manuel Castells, los movimientos sociales han sido y continúan siendo agentes del cambio social, generando en las ciudades innovadoras formas y usos del espacio, con las que contradicen “la reproducción de la estructura urbana heredada de la dominación institucional” (Castells, 2014).

Este autor considera que los movimientos sociales contemporáneos tienen una principal característica: son movimientos sociales en red, pues siempre adoptan esta forma de internet y de redes locales y de afinidad. Entre sus características identifica el hecho de que son locales y globales por que se manifiestan a través de la ocupación del espacio público urbano local y se conectan a otros movimientos a través del internet, es decir, también ocupan el ciberespacio. Son virales, pues se originan y difunden con rapidez. Surgen de manera espontánea como crítica e indignación ante la falta de representatividad, corrupción y abuso de las instituciones políticas, financieras y del poder mediático. Frente a ello, reivindican la dignidad de las personas y la coordinación horizontal. Entre sus impactos, destaca el generado en los valores de la sociedad cuya red de movimientos se materializa en nuevas formas de articulación del espacio, de información y de lugares (Castells, 2014).

Aunque si bien son movimientos de transformación política y social, los efectos sociales han sido diversos y muchos de ellos tienen una dimensión urbana, no solo porque es en las ciudades donde estos surgen con mayor fuerza, sino por las reivindicaciones políticas que tienen “los movimientos sociales en red se originan en buena parte a partir de configuraciones espaciales y contradicciones urbanas y, en su desarrollo, influyen la transformación de los procesos urbanos y las formas espaciales” (Castells, 2014).<sup>2</sup>

Puede decirse que los movimientos populares urbanos han colocado la necesidad del reconocimiento del derecho a la ciudad como respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial. De este modo, articulados dentro de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), organizaciones populares y no gubernamentales, académicos, institutos de investigación y activistas elaboraron la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como un instrumento para promover que sociedad civil, gobiernos nacionales y locales y organismos internacionales, asuman compromisos y tomen medidas para construir “ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables”, donde las personas puedan vivir con dignidad.

De acuerdo Charlotte Mathivet (2009), el proceso para la construcción de esta carta inició como parte de las actividades preparatorias de la *II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente*, en Río de Janeiro, Brasil, en 1992. Entre otros instrumentos que antecedieron a la construcción de la Carta, estuvieron el Tratado sobre Urbanización “Por ciudades, villas y poblados justos, democráticos y sustentables” y la “Carta de Derechos Humanos en la Ciudad”, antecedente civil del “Estatuto de la Ciudad” que promulgaría años más tarde el gobierno de Brasil.

Pero en América Latina, es a partir del Foro Social Mundial, en 2001, que se ha ido construyendo la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. En este instrumento, el derecho a la ciudad se define

---

2 Para este autor, muchos de los movimientos que se originan en Europa y Estados Unidos, surgen como protesta ante la crisis financiera y la manera en que las élites la manejaron, tomando en cuenta que esta crisis fue el resultado de un crecimiento urbano especulativo. Entre estos movimientos destacan el caso español contra los desahucios, y en el Israel en contra de las políticas de vivienda; de Brasil y Turquía surgieron reivindicaciones sobre el transporte y el espacio público, el cual también es utilizado dentro de sus acciones de lucha. Las plazas que son el corazón de la ciudad, son ocupadas por estos movimientos, en diversas temporalidades, desde ocupaciones y acampadas, hasta manifestaciones momentáneas. Lo anterior, implica también un reclamo sobre el espacio, el uso democrático de los espacios públicos; se reconquistan los espacios.

como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado. (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad)

Dentro de los derechos relativos a la gestión de la ciudad, la Carta establece que las ciudades deben promover un desarrollo urbano equitativo y sustentable que impida la segregación y la exclusión territorial, y priorice la producción social del hábitat y el cumplimiento de la función social de la ciudad, promoviendo una ciudad integrada y equitativa, otorgando especial cuidado a la rehabilitación de hábitat degradados o marginales. Así como incluir como atributo del espacio público la seguridad. Además, los servicios públicos deben permanecer en calidad de bienes públicos, impidiendo su privatización, estableciendo sistemas de control social sobre su calidad y determinación de tarifas (art. 3). Otros derechos sobre la gestión de la ciudad son participar en el diseño del presupuesto de la ciudad (art. 4), transparencia en la gestión de la ciudad (art. 5), y derecho a la información pública (art. 6).<sup>3</sup>

En cuanto a los derechos económicos sociales, culturales y ambientales las ciudades deben garantizar: el acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, transporte y movilidad públicos, viviendas que reúnan condiciones de habitabilidad, estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan; en el mismo sentido, las ciudades se comprometen a inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización. Asimismo, las ciudades deben garantizar la educación elemental y fomentar la educación para adultos; implementar políticas afirmativas para democratizar la educación superior, y aumentar los niveles de ciudadanía. Sumado a lo anterior, se debe promover el pleno empleo, el desarrollo de una vida cultural urbana y espacios públicos para el esparcimiento, y garantizar el derecho a la salud y al medio ambiente.

---

3 La Carta también incluye “derechos civiles y políticos de la Ciudad”: libertad e integridad, participación política, derecho de asociación, reunión, manifestación y uso democrático del espacio público urbano; derecho a la justicia, a la seguridad pública y a la convivencia solidaria y multicultural

De manera simultánea a los esfuerzos de las OSC, algunos gobiernos, tanto a nivel regional, como nacional y local, han desarrollado instrumentos que incorporan este derecho como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, el Estatuto de la Ciudad de Brasil, y, a nivel local, la Carta de Montreal, y la Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad. Además de que en las Constituciones de Ecuador y Bolivia se incluye el derecho a la ciudad. (Mathivet, 2009).

En 2016, en la *III Tercera Conferencia Internacional de Hábitat*, el reconocimiento del derecho a la ciudad por parte de los Estados nacionales participantes fue uno de los más discutidos, y finalmente se logró su incorporación en la declaración final, pero debiendo aceptar sus promotores un texto demasiado superficial frente a las ideas que se debatieron y estuvieron contenidas en los documentos producidos en las reuniones preliminares.

Pero ¿cuál es el contexto en el que aparece nuevamente la reivindicación del derecho a la ciudad y surgen nuevos conflictos que son protagonizados por nuevos actores urbanos o por movimientos sociales urbanos? En diferentes ciudades de América Latina existen algunas tendencias comunes que enmarcan estos procesos en la combinatoria que pretendemos abordar en este trabajo, entre la aplicación de modelos y políticas económicas neoliberales y los intentos por avanzar en la profundización de los procesos de democratización de la gestión local. Sin duda, en varias ciudades de América Latina se registran experiencias muy interesantes de gobiernos controlados por partidos o coaliciones de partidos de izquierda en los que esta es la principal disyuntiva que enfrenta la gobernanza local.

Quedándonos ahora en el contenido de las políticas urbanas dirigidas a atender las necesidades y demandas de los sectores populares, se advierte la existencia de diferentes tipos de políticas distributivas, entendiendo por tales las acciones que generan y asignan recursos (materiales, humanos, financieros) (Lowi, 1964), y en nuestro caso nos interesan las que apuntan a otorgar beneficios del conjunto de la ciudadanía y en particular de los sectores de menores ingresos. Por ejemplo, la inversión pública en la introducción de la infraestructura básica como el agua y el drenaje o la construcción y mantenimiento de espacios públicos. También suelen incorporar subsidios (como al pago de los servicios del agua, el transporte, la vivienda de interés social), a fin de garantizar el acceso a estos bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas con cierta independencia del ingreso que tengan las familias.

Pero las políticas urbanas también impulsan programas y acciones directamente relacionadas con las reivindicaciones de los

sectores populares y este componente redistributivo puede ser de diferente magnitud en función del poder que tienen esos sectores de incidir, por su capacidad organizativa y política, en el aparato gubernamental. Esto es particularmente claro en el caso de las políticas de vivienda de interés social que en décadas anteriores fue uno de los componentes centrales de las políticas urbanas. Sin embargo, todo indica que actualmente, a nivel local esta es una acción residual de las políticas urbanas que están mucho más orientadas a estructurar su acción o inacción en función de los intereses empresariales que actúan sobre el espacio urbano que a garantizar el ejercicio de los derechos y el acceso a bienes y servicios de la ciudadanía.

Entre estas posiciones se generan tensiones sobre la capacidad de los ejecutivos locales de movilizar recursos políticos en favor de unas u otras políticas. Pero sin duda el fiel de la balanza es el legislativo local donde los representantes de los partidos políticos son responsables a través del proceso de aprobación de los presupuestos que deciden el rumbo de la acción pública local.

## **II. Coexistencia y tensión en los procesos de gobernanza urbana de la Ciudad de México (1997-2017)**

Ahora bien, la Ciudad de México, una de las mega ciudades del mundo en la que los procesos de gobernanza democrática y gestión urbana son sumamente complejos, es un excelente laboratorio para analizar la confrontación de estos proyectos de ciudad. Los gobiernos locales de la Ciudad de México, democráticamente elegidos a partir de 1997 (y gobernados por una coalición de izquierda), sin duda han permitido avanzar en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y se han realizado diferentes esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares que viven en la ciudad. Pero, al mismo tiempo y junto con ello, la ciudad se ha transformado rápida y profundamente, no solo en su fisonomía sino en la presencia de intereses empresariales en los procesos de gestión urbana del gobierno local.

Con el triunfo electoral de una coalición de centro izquierda liderada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se erradicaron los comportamientos autoritarios que prevalecieron en el pasado y se instaló un nuevo patrón de comportamiento, de relación gobierno-ciudadanía, de proximidad, que modificó sustancialmente la forma de gobernanza local. En el mismo se hizo explícita la intención de incluir a organizaciones representativas de grupos populares, profesionistas y técnicos progresistas y académicos que, siendo la base de sustentación del nuevo partido gobernante, vieron la oportunidad de

participar en el diseño e implementación de las políticas públicas de la ciudad, en particular las políticas urbanas y las políticas de vivienda.

En los cuatro gobiernos que se han sucedido, esta coalición de izquierda ha controlado no solo el ejecutivo local, sino también la gran mayoría de los gobiernos locales delegacionales y el espacio político de la representación partidaria: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Puede decirse que, con marcadas particularidades, en cada período gubernamental se impuso un nuevo estilo de gobierno abierto y receptivo a las demandas de la ciudadanía muy distinto al del pasado en el que, durante casi setenta años, el Presidente de la república elegía al Jefe de Gobierno de la ciudad (Regente) creándose una aparato gubernamental autoritario y centralizado en el que existían muy pocos espacios de inclusión, y en los que sus participantes debían aceptar actuar subordinadamente (Ziccardi, 199).

Al instalarse una nueva forma de gobierno en la ciudad, una de sus prioridades era construir un modelo de ciudad y realizar las transformaciones que se requerían en el aparato gubernamental para lograr una gestión eficiente y democrática. Así, en el primer período del gobierno del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000), se elaboró un documento básico que se denominó “Una ciudad para todos”, pero desde entonces habría que esperar casi veinte años para que, con la reforma política de 2016, se transforme el D.F. en Ciudad de México, se elaborase una Constitución local, y se retome el propósito de definir un proyecto de ciudad que defina el rumbo de las políticas públicas en general, y de las políticas urbanas en particular.

En ese período, se inició un patrón colaborativo entre los técnicos y los representantes políticos del PRD en el ejecutivo local y en la Asamblea Legislativa, al que se sumaron otros pequeños partidos de izquierda, miembros de organizaciones sociales y civiles dedicadas a trabajar sobre la cuestión urbana, y un amplio número de académicos de diferentes universidades, principalmente públicas (UNAM, UAM e IPN), que se comprometieron con el diseño y aplicación de innovadoras políticas sociales urbanas.

Estas formas de actuación pública se dieron, principalmente, en el campo de la vivienda popular al crearse en el Instituto de la Vivienda del D.F. (INVI), donde se diseñó un original y participativo Programa de Mejoramiento de Vivienda para zonas populares (Mier y Terán & Ziccardi, 2005; Mier y Terán, 2015) En materia de planeación urbana se creó la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), desde la que se impulsó un innovador proceso de planeación participativa en 31 zonas y barrios en los que se registraban intensos conflictos por el uso del suelo (Ziccardi, 1998).

En el siguiente gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006), se implementaron un conjunto de políticas sociales redistributivas en favor de los sectores populares y se creó el llamado Programa Integrado Territorial (PIT), que agrupaba todas las acciones realizadas en materia urbana en 870 unidades territoriales consideradas prioritarias por sus deficientes condiciones de vida. (Álvarez y Ziccardi, 2015). El resultado es un modelo de gobernanza centralizado en la figura del ejecutivo local en el que la participación de la ciudadanía se subordina a los programas de gobierno diseñados desde el aparato gubernamental.

Sin embargo, en este período se comienzan a articular los intereses de las élites políticas del partido gobernante con sectores empresariales de la industria de la construcción, principalmente al darse inicio a un conjunto de grandes obras viales de las cuales, la más importante, es la construcción del segundo piso del Anillo Periférico y los puentes que conectan la zona de Santa Fe, enclave de modernidad de viviendas y servicios de las clases altas, localizado al poniente de la ciudad y que con estas obras se pretendió darle conectividad con el sur de la ciudad. Asimismo, se construyó la primera línea del metrobús sobre la Av. Insurgentes, una de las principales vialidades de la ciudad.

Sin duda, las obras viales se originan en la necesidad de mejorar la accesibilidad y movilidad en ciertas zonas de la gran y extendida ciudad de México, pero una hipótesis de trabajo es que también estas obras, por su magnitud y forma de contratación, generan excedentes que son apropiados privadamente no solo por el empresario que las construye, sino también por los gobernantes que poseen aspiraciones políticas no solo a nivel local, sino en el escenario nacional, y que hallan allí fuentes de financiamiento a sus campañas. Es decir, ya en este período comienzan a coexistir dos patrones uno colaborativo que atiende las demandas de los sectores populares, base de sustentación del partido gobernante y otro de tipo asociativo entre representantes políticos y empresarios dedicados a producir los bienes materiales de la ciudad.

En el tercer período del gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012), se advierte un fortalecimiento del modelo de ciudad colaborativo, ya que por un lado se diseña y se aplica en 2006 un innovador Programa de Mejoramiento de Barrios cuya finalidad es contrarrestar las grandes desigualdades territoriales que existen en la ciudad de México y promover la organización social de los sectores para contribuir a mejorar su calidad de vida. Sin duda este programa constituye una valiosa experiencia de innovación social que por sus objetivos,

diseño y resultados, que hemos evaluado en otros trabajos, obtuvo varios reconocimientos internacionales<sup>4</sup> (Ziccardi, 2012; Mier y Terán, Vázquez & Ziccardi, 2012).

Asimismo, en 2008 se aprueba la Carta del Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México importante documento que firman diferentes actores sociales, políticos y económicos de la ciudad, inclusive el mismo Jefe de Gobierno, y que sin duda constituye un avance de la carta que HIC-ONU promueve a nivel internacional. Con las políticas y con el avance en materia de derechos civiles que logra aprobar el gobierno local se refrenda su compromiso con construir un modelo de gobernanza urbana local democrática y participativa.

Sin embargo, también es posible advertir que se da continuidad a las obras del segundo piso del Anillo Periférico y la realización de la Supervía, los cambios de uso del suelo con la intención de re-densificar zonas centrales deterioradas, la extensión de las líneas del metro y el metrobús, acciones facilitadoras para recuperar predios con valor patrimonial creándose la figura de la Autoridad del Centro Histórico, así como la aplicación de mecanismos de inversión público-privada.

Pero debe decirse que todas estas acciones se realizan con cierto pragmatismo ya que en el período se advierte un gran desinterés del gobierno local por actualizar la principal normativa urbana, el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad que se aprobó en 2003. Otro dato es que se pone al frente de la SEDUVI a un representante de los intereses de los desarrolladores inmobiliario.

Puede afirmarse así que, en estos tres primeros gobiernos del PRD, se instala un patrón de comportamiento colaborativo entre las élites técnicas, políticas, académicos, OSC y los sectores populares que constituyen el principal componente de la gobernanza democrática, y que con ello se produce una auténtica ruptura cultural respecto a cómo debía ser la relación gobierno-ciudadanía. Pero también desde

.....

4 La relevancia de este programa, más allá de los recursos que moviliza es la calidad de las obras que se realizan y quizá lo más importante es que “el Programa crea formas directas y representativas de participación ciudadana, tales como: las Asambleas para aprobar el proyecto, los comités de administración y supervisión de obras, el Comité Técnico Mixto del PCMB que evalúan y aprueban los proyectos (donde participan miembros de OSC, de universidades y del gobierno local), los comités ciudadanos delegacionales y el Consejo del PCMB que da seguimiento al programa en su conjunto Pero sin duda la principal innovación es el transferir directamente los recursos aprobados para cada proyecto a la ciudadanía, para que asuman el papel de gestionarlos. Se trata de generar no sólo una mejora material, una obra pública, sino de un responsable proceso de aprendizaje ciudadano, avanzando un escalón en la construcción de una cultura comunitaria y democrática (Ziccardi, 2012).



el gobierno de Andrés López Obrador, este patrón coexiste con un patrón de comportamiento asociativo entre el grupo gobernante, funcionarios técnicos y representantes de los intereses empresariales, que se construye alrededor de la realización de obras públicas y grandes proyectos urbanos.

Quizás esta combinatoria de formas de gobernanza diferentes y particulares contribuyó a que la misma coalición de izquierda tuviese un triunfo arrollador en las elecciones de 2012, y con un alto grado de legitimación política, se iniciara el cuarto y actual período del gobierno del PRD, con Miguel Ángel Mancera al frente.

Sin embargo, este gobierno marca una clara ruptura con los tres anteriores, el Jefe de la Ciudad expresa claramente que no pertenece a ningún partido, crea un equipo de gobierno de su confianza personal, pero con pocas credenciales técnicas y nombra como secretario de SEDUVI a un empresario del sector inmobiliario que promueve procesos de renovación urbana en barrio degradados, pero con localización estratégica, como es el caso de Ganaditas o El Nuevo Polanco. Es decir, los empresarios del desarrollo urbano tratan de incidir en la definición de la agenda urbana y para ello, como lo describió acertadamente Joan Subirats (2014), se ha producido en el gobierno de la ciudad de México, una captura del aparato estatal por grupos de poder económico.

Asimismo, crea una instancia de gobierno paralela a esa secretaria. Agencia de Desarrollo Urbano, para promover grandes proyectos urbanos y debilita la acción habitacional del INVI dedicada al mejoramiento de vivienda popular, a la vez que se incrementa la promoción de desarrollos de viviendas terminadas y producidas por empresas privadas.

Es decir, el patrón de comportamiento asociativo es cada vez más residual, mientras que el asociativo se fortalece. Esto ha dado lugar a que los conflictos entre el gobierno local y la ciudadanía ya que se incrementan en número y se intensifican las acciones de las organizaciones sociales para poner alto a proyectos tales como el de crear una asociación pública-privada en el espacio público de la calle Chapultepec, para beneficiar claramente a los intereses empresariales. También se advierten otros conflictos por cambios de uso del suelo, y la construcción de un deprimido con recursos públicos, como obra complementaria, a la autorización de una gran torre en la esquina de las calles Insurgentes y Río Churubusco, esquina de entrada a la colonia Insurgentes Mixcoac, la cual posee un Plan Parcial vigente para garantizar sus predios patrimoniales y su imagen urbana y su calidad de vida.

Es claro que el partido gobernante se va alejando de su original base de sustentación social, y acompaña y avala desde la Asamblea Legislativa una gestión en la que predominan los intereses empresariales. En este marco, se advierte el desprestigio del marco normativo urbano vigente, ya que existe un manifiesto interés en algunos grupos económicos privados por desacreditar el referido marco para su beneficio (García Ortega, 2001), lo que puede percibirse los últimos años en la Ciudad de México, donde existen claras resistencias a modificar la legislación a la vez que la aplicación de la normatividad vigente es cada vez más débil.

Ante esto, debe reconocerse que existe consenso entre los técnicos y urbanistas y en algunas organizaciones sociales de la ciudad que es necesario mejorar los procesos de planeación del territorio y la calidad de las regulaciones urbanas, inclusive porque las actuales no facilitan las actividades económicas generadoras de empleo e ingresos, crean condiciones favorables para la vida comunitaria. Muchas veces, por el contrario, las obstaculiza solicitando un conjunto de requisitos que no pueden ser cumplidos y es poco útil para el ejercicio de gobierno de los funcionarios honestos ya que alimenta las prácticas políticas clientelares y corruptas que existen en los procesos de gestión urbana, particularmente en relación con las autorizaciones sobre usos del suelo (Ziccardi, 2009).

Ahora bien, en la ciudad se registra un considerable número de conflictos urbanos en la Ciudad de México, pero no existen movimientos con capacidad de transformar la realidad urbana y social del tipo de los que describe Harvey. Los mayoritarios sectores pobres reciben diferentes apoyos provenientes de las políticas y programas sociales, y con ello enfrenta las situaciones de precariedad en la que viven. En cambio, las capas medias más informadas y afectadas por algunos proyectos son las que, conociendo la normatividad, han protagonizado importantes luchas y creado organizaciones que actúan con la intención de impedir cambios de usos del suelo y realización de obras que afectan su calidad de vida.

Un último hecho importante al que debemos hacer referencia es que, en este escenario, en 2016 se logra aprobar una postergada reforma al gobierno del Distrito Federal que se transforma en Ciudad de México y se debe elaborar una Constitución para la nueva entidad del pacto federal. Es precisamente en ese momento cuando estos dos modelos de ciudad que signan formas diferentes de gobernanza urbana se explicitan, se transparentan y se tensionan en los debates. Sin embargo, en la Constitución que se aprueba en febrero de 2017, el proyecto de ciudad se funda, principalmente, en el reconocimiento del derecho a la ciudad.

Lo interesante es que, en 2016, se abrió un debate, aunque acotado a determinados actores —sociales, políticos, académicos, empresariales, gubernamentales—, interesados en participar, y en particular, los miembros del grupo redactor designado por el Jefe de Gobierno para elaborar la iniciativa que debía enviar a la Asamblea Constituyente. Pero, después de profundos y prolongados debates, finalmente, la Constitución de la Ciudad de México que aprobó la Asamblea Constituyente creada para tal fin, le otorgó a la ciudad no solo la autonomía que poseen los demás estados de la república para decidir sobre su hacienda, designar al procurador y al jefe de policía sino que, también, contiene una Carta de Derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y urbanos que contiene las principales ideas que aportaron diferentes organizaciones de la ciudadanía.

Como ley suprema que es la Constitución de la ciudad, se sientan las bases para fortalecer un patrón de comportamiento asociativo entre una parte de las élites políticas y técnicas locales progresistas, las OSC que trabajan sobre la problemática urbana y los grupos de académicos socialmente comprometidos interesados en participar para lograr una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía.

Mientras tanto, y en tensión con esta nueva norma que regirá en la Ciudad de México a partir de 2018, el PRD —partido que gobernó la Capital del país desde 1997— ha decidido construir una alianza con el partido de la derecha, en Partido Acción Nacional (PAN) para competir en las elecciones nacionales y del gobierno de la Ciudad de México el 1 de julio de 2018. Sin duda, las prácticas de gestión urbana de construcción de un patrón asociativo de sus élites políticas y técnicas entre un partido que se autodenominaba de izquierda, y los grupos empresariales que claramente adhieren al panismo facilitaron el acercamiento y construcción de una fórmula que aspira a ganar la presidencia de la república y el gobierno de la Ciudad capital.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (comp.) 2010 *Política pública* (México: Escuela de administración pública del D. F.; Siglo XXI Editores).
- Álvarez, L.; Ziccardi, A. 2015 “Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México” en Carrión, F.; Ponce, S. (coords.) *El giro a la izquierda: Los gobiernos locales de América Latina* (Ecuador: Avenida) pp. 367- 405.
- Blanco, I.; Fleury, S.; Subirats, J. 2012 “Nuevas miradas sobre viejos problemas Periferias urbanas y transformación social” en *Revista Gestión y Política Pública* (México: CIDE) pp. 3-40.
- Borja, J. (1975) *Movimientos sociales urbanos* (Buenos Aires: SIAP).
- Borja, J.; Castells, M. 1998 *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la*

- información (Madrid: United Nations for Human Settlements; Taurus).
- Castells, M. 1974 *La cuestión urbana* (Madrid: Siglo XXI).
- Castells, M. 2012 “La región metropolitana en red como forma urbana en la era de la información: de la descripción a la información” en Ziccardi, A. (coord.) *Ciudades 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (México: PUEC-UNAM).
- Castells, M. 2014 “Espacio y Movimientos Sociales en Red” en *Revista Ciencia* (en prensa).
- De Mattos, C. 2002 “Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿Impactos de la globalización?” en *Revista EURE* (Santiago de Chile) N° 28(85).
- García Ortega, R. 2001 “Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000. Divorcio entre planeación y gestión urbana” en *Frontera Norte* (México: El Colegio de la Frontera Norte) Vol. 13, diciembre.
- Gomà, R.; Subirats, J. (coords.) 1999 *Políticas públicas en España* (Barcelona: Ariel).
- Harvey, D. 2013 *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (Madrid: Akal) trad. J. Madariaga.
- Habitat International Coalition 2004 *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*.
- Lefebvre, H. 1969 *El derecho a la ciudad* (Barcelona: Península) trad. J. González Pueyo.
- Lefebvre, H. 1976 *Espacio y política: El derecho a la ciudad II* (Barcelona: Península) trad. J. Muls y J. Liarás.
- Machado Da Silva, L. A.; Ziccardi, A. 1980 “Elementos para una discusión sobre el concepto de movimientos sociales urbanos” en *Cuadernos del Centro de Estudios Rurales e Urbanos* (Universidad de Sao Paulo) N° 13, pp. 79-95.
- Mathivet, C. 2009 *El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear “Otra ciudad posible”* (Habitat International Coalition).
- Mier y Terán, A. “El mejoramiento de la vivienda como política pública. Lecciones del Programa de Mejoramiento de Vivienda del GDF 1998-2006” en Ziccardi, A.; González, A. (coords.) *Habitabilidad y política de vivienda en México* (México: PUEC-Coordinación de Humanidades, Facultad de Arquitectura, Facultad de Economía, UNAM) pp. 443-453.
- Mier y Terán, A.; Ziccardi, A. 2005 “Poverty and Policies of Social inclusion in México city. Mejoramiento de Viviendas” en Herrle, P.; Uwe-Jens, W. (eds.) *Socially Inclusive Cities* (Berlín: LIT) pp. 51-72.
- Oslak, O.; O’Donnell, G. 1981 *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento G. E. CLACSO N° 4 (Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad).
- Prats, J. 2007 “Gobernanza y Democracia” en Cerrillo, A.; Prats, J. (eds.) *La Governança a Catalunya* (Barcelona: AIGOB; ECAP; UOC). En <[http://aigob.org/images/libroselectronicos/la\\_governca\\_a\\_catalunya.pdf](http://aigob.org/images/libroselectronicos/la_governca_a_catalunya.pdf)>.
- Machado da Silva, L. A.; Ziccardi, A. 1983 *Notas para una discusión sobre los movimientos sociales urbanos* (Quito: Ciudad).
- Soja, E. W. 2009 “The city and spatial justice” en *Spatial Justice* (Minneapolis: University of Minnesota Press) N° 1, septiembre.

- Soja, E. W. 2010 *Seeking spatial justice*, Globalization and community series (Minneapolis: University of Minnesota Press) N° 16.
- Subirats, J. 2014 "Innovación social y políticas urbanas. El debate sobre lo público en la ciudad", Ponencia presentada en el Seminario internacional *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (Ciudad de México) 24-25 de febrero.
- Subirats, J. 2016 "Políticas sociales e innovación social" en Carrión, F.; Erazo, J. *El Derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la Política* (México: PUEC-CEALC; UNAM; IDRC-CRD) pp. 49-71.
- Ziccardi, A. 1983 "Villas Miseria y Favelas" en *Revista Mexicana de Sociología* (México: UNAM) N° 45(1), pp. 159-181.
- Ziccardi, A. 1998 *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital* (México: IISUNAM; Miguel Ángel Porrúa).
- Ziccardi, A. (coord.) 2004 *La planeación participativa en el espacio local. 5 Planes de Desarrollo Urbano* (México: Instituto de Investigaciones Sociales; PUEC; UNAM).
- Ziccardi, A. 2008 *Las políticas sociales en las ciudades del siglo XXI* (Barcelona: UOC).
- Ziccardi, A. 2012 "Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la ciudad de México" en *Revista Gestión y Política Pública* (México: CIDE) pp. 187-226.
- Ziccardi, A. 2018 "Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad" en Carrión, F.; Dammert, M. *El derecho a la ciudad en América Latina, visión desde la política* (Perú: Universidad Católica de Lima; CLACSO).

# Política de hábitat y vivienda

## ¿Hacia un modelo extractivista urbano en la Argentina actual?

Carlos Fidel, Raúl Di Tomaso  
y Cristina Farias

### Resumen

Este trabajo presenta las principales líneas de acción realizadas en el primer año y medio del gobierno neo-conservador de la Alianza Cambiemos. En la primera parte se expone la situación del contexto socioeconómico de la Argentina. Posteriormente se enfoca la política urbana y habitacional, destacando las características de los créditos hipotecarios que rediseñó la nueva gestión. Las políticas urbanas dieron un firme y rotundo giro a la política del régimen anterior, que se podría enmarcar en el neodesarrollismo con distribución social, que imperaba en países de América Latina.

### Abstract

*This paper presents the main lines of action carried out in the first year and a half of the neo-conservative government of the Alianza Cambiemos. In the first part the situation of the socioeconomic context of Argentina is exposed. Subsequently, the urban and housing policy is focused, highlighting the characteristics of the mortgage loans that redesigned the new management. Urban policies gave a firm and resounding turn to the policy of the previous regime, which could be framed in neo-development with social distribution, which prevailed in Latin American countries.*

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

# *Habitat policy and housing: towards an urban extractive model in current Argentina?*

---

## **Carlos Fidel**

Magíster en Economía por la Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado, de la Universidad Nacional Autónoma de México y licenciado en Economía por la Universidad Nacional del Sur de Bahía Blanca, Argentina. Director de la revista *i + C*.

*Master in Economics from the Faculty of Economics, Division of Postgraduate Studies, of the National Autonomous University of Mexico and a degree in Economics from the National University of the South of Bahía Blanca, Argentina. Director of the magazine i + C.*

## **Raúl Di Tomaso**

Sociólogo, docente, investigador y Secretario de Extensión Universitaria de la UNQUI (Universidad Nacional de Quilmes), Argentina.

*Sociologist, teacher, researcher and University Extension Secretary of UNQUI (National University of Quilmes), Argentina.*

## **Cristina Farias**

Profesora de Castellano, Literatura y Latín INSPS “J. V. González”, Traductora técnico-científico y literaria en inglés IES en Lenguas Vivas “J. R. Fernández”.

*Professor of Spanish, Literature and Latin INSPS “J. V. González”, Technical-scientific and literary translator in English IES in Lenguas Vivas “J. R. Fernández”.*

---

## Palabras clave

1| Hábitat 2| Vivienda 3| Políticas Públicas 4| Estado 5| Argentina

## Keywords

1| *Habitat* 2| *Housing* 3| *Public Policies* 4| *State* 5| *Argentina*

---

## Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

FIDEL, Carlos; DI TOMASO, Raúl y FARÍAS, Cristina. Política de hábitat y vivienda: ¿hacia un modelo extractivista urbano en la Argentina actual?. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8): 37-66, primer semestre de 2018.



# Política de hábitat y vivienda

## ¿Hacia un modelo extractivista urbano en la Argentina actual?

### 1. Introducción

En este trabajo se presentarán los antecedentes recientes del contexto nacional que fueron configurando el mercado marco construido y los créditos hipotecarios destinados a la adquisición de los bienes inmobiliarios.

Posteriormente, se enfoca las principales características de la estrategia de políticas económicas y sociales aplicadas en el primer año y medio del gobierno neo-conservador de la alianza Cambiemos. A fines del año 2015, se instala un nuevo bloque de poder asentado en las estructuras gubernamentales. El mismo rediseñó y aplicó una gestión inconsulta, dirigida configurar una reprimarización económica destinada a la exportación, conllevando una mayor concentración de la riqueza y, por lo tanto, sus efectos tienden a ampliar los perfiles de desigualdad social y económica.

Luego, se centra en la política urbana y habitacional, subrayando las nuevas tipologías de los créditos hipotecarios que rediseñó la nueva gestión. La naciente configuración de política gubernamental aplicada en las ciudades y en el espacio de los créditos hipotecarios habitacional, es entendida analíticamente como “extractivismo urbano”, porque genera un excedente que emerge de una trama de acuerdos entre el Estado y las fracciones de capital hegemónico, en los que participan los grupo financieros y/o constructores inmobiliarios que buscan rentas diferenciales urbanas; articulados a la oferta de créditos hipotecarios que tiene la intención de obtener sobre ganancias localizadas; esa compleja fusión de acciones se llevan a cabo en el marco de una conducta que descuidan o destruyen el patrimonio y el medio ambiente urbano.

Finalmente, se realizan las conclusiones del trabajo, y luego se incursiona en el esbozo de una serie de propuestas que, desde un enfoque heterodoxo, se podrían realizar desde la esfera gubernamental.

## 2. Antecedentes contextuales recientes

En la última década, transitamos por varias fases en la cimentación de un modelo de mayor ocupación de la fuerza de trabajo, asociado a la generación de una amplia e innovadora política de inclusión social y extensión de los derechos ciudadanos; sostenido en la extracción de los productos del sector primario impulsados por los altos precios internacionales. La anterior situación permitió una intensa transferencia de ingresos destinados a la población más desposeída. A la par, empujados por la intensificación de la demanda interna, especialmente de los bienes salarios, se instrumentaron algunas medidas gubernamentales para sustituir las importaciones, con estímulos en la investigación e innovación, que resultó en la reindustrialización de la economía. El diseño y aplicación de esa estrategia requería de un alto grado de soberanía y autonomía de la imposición de las recetas de los organismos multinacionales de crédito; por ello, se realizaron acciones para renegociar y pagar la deuda externa, lo que llevó a un fuerte desendeudamiento del país.

En noviembre de 2015, con un discurso pre electoral desbordado de promesas vagas y sostenido en una eficiente pericia de comunicación que se transmitía en todos los medios de comunicación, el Ingeniero Mauricio Macri superó a su contrincante, por un margen mínimo, en las elecciones democráticas en una convocatoria denominada “segunda vuelta electoral”. Sin embargo, desde un inicio, ejerció su gobierno como si la diferencia hubiera sido abrumadora.

La estrategia de gestión fue adoptar un estilo empresarial, la gran mayoría de los funcionarios más importantes provenían del sector de las corporaciones privadas más concentradas y poderosas, muchas de ellas transnacionales y muchos operaban en la esfera bancaria y financiera.

Ejerció el gobierno con el proyecto de permanecer por varios períodos desde un primer momento, estableciendo las bases para la construcción de un modelo extractivista de crecimiento basado en los negocios agro-industriales destinados a la exportación, aunado a la ampliación de la renta financiera (iniciado en décadas anteriores) de base agraria y urbana. Sustentado en ese esquema estratégico fue reorganizando la estructura de la sociedad y del estado; instalando nuevos cauces y formas de acumulación y distribución desigual de la riqueza concentrado el ingreso en pocos agentes económicos.

### 2.2. El nuevo régimen de la gestión gubernamental

En su asunción, el gobierno macrista encontró un país altamente desendeudado, con un trazado de política social sustentada en

esquemas distribucionistas y con avances en el desarrollo sectorial de los procesos productivos basados en la “economía social” (Corragio, 2011).

En los primeros días, el equipo de gobierno aprovechó a fondo el tiempo, ahondó las estructuras productivas de formato extractivistas existentes en la economía, a través de medidas gubernamentales desmontó las retenciones impositivas a los productos agropecuarios y en la producción del sector minero, busco obtener aumentos de las reservas externas vía el endeudamiento externo y la venta de bonos, para lo que realizó un acrecentamiento significativo de la tasa de interés interno.

La política, hasta ahora, se basó en una fuerte transferencia de ingresos de los segmentos más desposeídos y productivos a los actores más concentrados que operan en el sector primario, para acentuar el esquema de producción sojero que viene instalándose en el campo, extendiendo la obtención de rentas extraordinarias a otros productos del sector (Giarraca & Teubal, 2008).

Simultáneamente, encaró un fuerte endeudamiento externo nacional y provincial, que se destinó a pagar los gastos de funcionamiento y las trasferencias de activos al exterior (fuga de capitales).

En materia de política monetaria, cabe señalar que, en el régimen anterior, la alta ocupación del empleo y el nivel salario por sobre la tasa de inflación generaban un alto nivel de demanda global. La intervención estatal del nuevo gobierno produjo una fuerte devaluación, la que resultó en una extracción de excedente de la fuerza de trabajo, produciendo la reducción del salario real.

La recuperación de esa pérdida y las posteriores del valor del salario está en manos de la respuesta activa de los trabajadores: el segmento de los trabajadores que se encuentra dentro del mercado formal, depende de la conducta de defensa de sus derechos por parte de los sindicatos que los deberían representar.

En el circuito financiero, incorporaron la novedad de acometer en lo que aquí denominamos el “extractivismo monetario trasladado”; es decir, abrir los canales financieros hacia el exterior que posibiliten la entrada de capitales especulativos (llegada, adquisición de papeles, obtención de ganancia y alejarse; uno de los aspectos más inconcebibles es que este desatinado circuito financiero se solventa con incrementos del endeudamiento externo. Este recorrido financiero institucional recuerda nefastas épocas de la historia argentina, especialmente se registraron en negros capítulos históricos caracterizados por gobiernos dictatoriales y autoritarios.

Ciertamente, a poco de andar esta estrategia, sus efectos penetraron en el mercado inmobiliario, especialmente en el urbano, donde se realizan transacciones soportadas en la circulación de rentas de origen primario, realizando un traslado de excedentes por circuitos de “inversiones extractivas internos”. Sin duda, repercutieron en los precios del mercado del suelo y marco consumido de las ciudades, profundizando los usos fragmentados, segmentados y contaminando el armazón y los variados entrecruzamientos del tejido urbano.

Es de señalar que la acelerada y prepotente aplicación del modelo neo-conservador de base extractiva primaria y financiera necesita limar los cimientos institucionales, y el respeto de los derechos humanos, conjunto de diversas equidades y respetos civiles que en los últimos años de democracia se fueron construyendo y penetrando en los soportes de la sociedad.

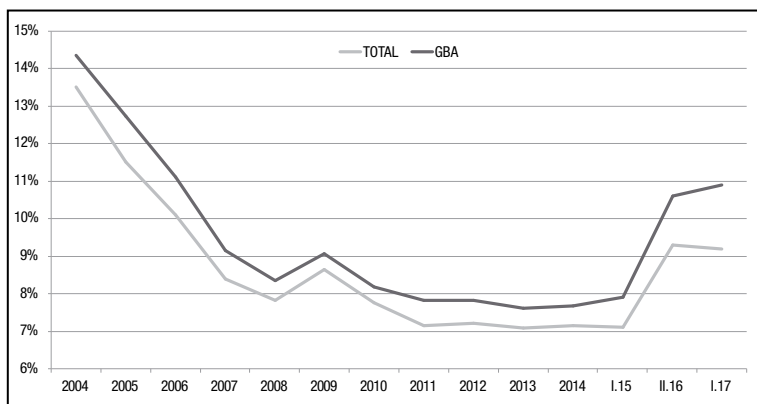
### **2.3. Principales atributos de la nueva estrategia**

El camino gubernamental retoma los instrumentos de la antigua receta neoliberal, adoptando un conjunto de medidas que buscan poner en el centro el funcionamiento del mercado, a la par de minimizar la complejidad y las funciones de regulación del Estado.

En ese sentido, comenzó a desmontar gran parte de los soportes de la política social de transferencia de ingresos destinada a los segmentos más pobres. El procedimiento político se movió manteniendo el flujo monetario destinado a ciertas organizaciones sociales de los desempleados, para contener y manipular la parte más activa de la protesta popular, al tiempo que busca desbaratar y reprimir a los movimientos sociales y organizaciones políticas que disienten con la actual propuesta gubernamental. Es una política que da virajes según las coyunturas, manteniendo el propósito de flexibilizar el mercado laboral y tender a la baja del salario real, para lograrlo propicia aumentar la tasa de desempleo.

En el gráfico que sigue (ver gráfico 1 en página siguiente), queda expuesto cómo en la gestión anterior se produce una intensa evolución hacia la baja del desempleo. En ese contexto político, la estrategia fue instrumentar una gran batería de medidas para aumentar el empleo y ello redundaba en la ampliación del mercado interno. En períodos en que el país atravesaba momentos de crisis internacionales, tales como la que se desató en el 2008, el gobierno nacional diseñó y aplicó una serie de herramientas públicas de negociación y apoyos concretos para mantener el empleo en los sectores y empresas más afectadas por la inestabilidad que se verificaba a escala mundial.

## Gráfico 1. Tasa de desempleo urbano sobre pea. Total del país y GBA. 2004-2017. En porcentaje



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EPH. Indec. Ministerio de Economía.

Con la asunción del gobierno de la alianza Cambiemos, se cambió el eje de la estrategia en el mercado del empleo laboral virando su enfoque en la disminución en los costos de producción, centrados en el nivel salarial que se comenzó a concebir como un elemento significativo del costo de producción, con el objetivo último de aumentar la competitividad de los bienes y servicios a nivel internacional. Para obtener ese logro, se encaminó a incrementar el desempleo, lo que entre otras cosas aumenta la oferta de la fuerza de trabajo y deriva en disminución de su precio, es decir, se traduce en una baja del salario real.

Siguiendo el argumento anterior, desde un inicio, el nuevo gobierno comenzó a limar las barreras que limitaban la entrada a los productos importados, con el objetivo de aumentar la oferta de productos con menores precios de mercado y de ese modo disminuir la tasa de inflación.

Al tiempo que en la esfera monetaria instrumento la ampliación de la porosidad para permitir la salida monetaria; entre otras cosas, trazando la apertura a los fondos buitres de distinta calaña y origen. Mientras tiende los puentes para afianzar acuerdos con los organismos internacionales de crédito, cuyos fondos, si vienen, estarán adosados a la aplicación de sus recetas uniformemente neoliberales.

En el cuadro siguiente se puede observar el esquema adoptado por el reciente gobierno.

## Cuadro N° 1 Características del modelo neo-conservador y de mercado

i+c  
Año V  
N° 8  
Enero  
Junio  
2018

Esfera económica	Esfera política social
Extractivista en el sector primario y financiero. Distribución regresiva y concentrador de riqueza.	Favorece la concentración del poder político y económico. Propicia la desigualdad.
Modelo basado en la oferta y en la búsqueda de inversiones y el financiamiento externo: Depresión del mercado interno. Baja en la capacidad de consumo. Perfil exportador extractivo, rentista, agrario y financiero.	Generación de conflictividad social. Despliegue de dispositivos represivos discursivos y reales.
Liberalización del Mercado de trabajo. Supresión de subsidios a las tarifas. Baja del salario real. Aumento de la conflictividad laboral.	Transferencias regresiva del ingreso.
Liberación del tipo de cambio Tasa de interés bancaria alta, para atraer capitales externos transitorios y regular el tipo de cambio. El mercado canaliza los flujos de bienes, servicios y financieros Beneficio al sector exportador (minero-agropecuario).	Persistente deterioro de la Asignación Universal por Hijo, Salario Mínimo y Jubilación.
Apertura Económica indiscriminada. Un contexto de crisis económica global.	Deterioro de las políticas orientadas a la inclusión social.
Aumento de la deuda externo. Se ampara la fuga de capitales. Aumento de la deuda externa. Giro del alineamiento financiero a escala internacional.	Reducción de la esfera de funcionamiento de la economía social. Giro del alineamiento político a escala internacional.
Desmontaje de la protección arancelaria al sector industrial.	Créditos caros destinados a la vivienda que benefician a las entidades bancarias.
Transferencia de ingresos hacia los sectores más concentrados del sector extractivo exportador. Supresión de las medidas de retenciones a los sectores primarios.	Disminución del presupuesto del sistema de educación. Disminución del presupuesto del sistema de salud.
Despidos en el sector público y privado, con el objeto de regular el salario, en un esquema de Estado mínimo.	Reducción de los Derechos Humanos y ciudadanos Reducción de la regulación del estado, especialmente en el medio ambiente.

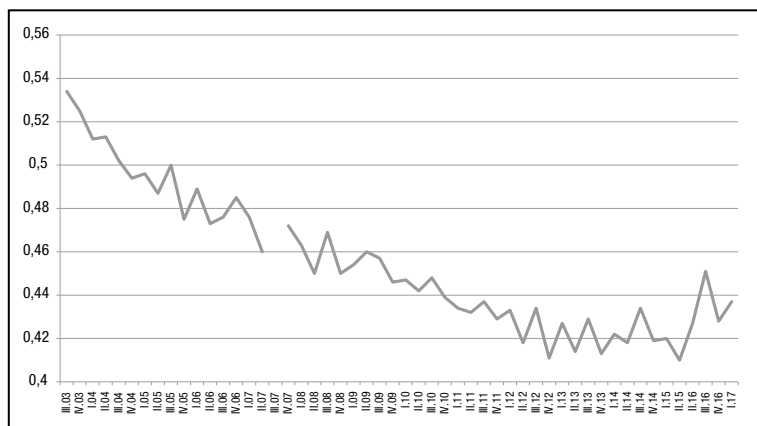
CARLOS FIDEL, RAÚL DI TOMASO Y CRISTINA FARIAS

Los anteriores procedimientos que se aplicaron en la nueva gestión, afectaron de modo perjudicial a un segmento significativo de la población. Sus derivados sociales lesionan la equidad en la distribución del ingreso y la riqueza patrimonial.

El instrumento de medición más utilizado para captar los efectos en la distribución del ingreso es un índice que se denomina el coeficiente de Gini. El mismo es una forma de medir la desigualdad del ingreso de una población determinada,<sup>1</sup> en la que pueden localizarse distintos recortes geográficos, como una región, un país o varios países.

Los resultados del índice varían entre 0 y 1. Cuando la igualdad de los ingresos es el mismo para todos corresponde al 0. En el otro extremo, nos situamos cuando una persona tiene la totalidad de los ingresos y corresponde al valor 1. Se puede observar su comportamiento aplicando el índice a nuestro objeto de estudio en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2. Índice de GINI, 2003 2017. Total de aglomerados urbanos del país. Por trimestre**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EPH. INDEC.

El comportamiento del índice de Gini muestra que, entre los años 2003 y 2015, la tendencia fue hacia una mejora de la distribución del ingreso. Esa orientación cambia a partir de 2016 con el cambio de gobierno y continúa en el año 2017, como resultado de las nuevas estrategias gubernamentales.

Para aplicar este conjunto de contra-reformas, una de las iniciativas gubernamentales tiende a socavar los

<sup>1</sup> Instrumento ideado por el sanitarista y estadístico italiano Conrado Gini.

sostenes institucionales de signos democráticos, para abrir itinerarios institucionales represivos y de control de la protesta social. Simultáneamente, iniciaron un recorrido gestual e instrumental para debilitar y/o eliminar los controles ambientales en el territorio agrario y urbano.

Mientras se busca abrir todas las compuertas legales e imperativas para facilitar las vías para extraer las rentas diferenciales agrarias y/o urbanas, los que se generan por las ventajas naturales y en las fuerzas de trabajo y se trasladan por los mecanismos económicos e institucionales hacia los segmentos más poderosos, concentrados y que ocupan los lugares dominantes de la sociedad.

Hasta aquí, se ha presentado el trazado medular del sendero que adoptó la alianza Cambiemos para erigir una realidad social y económica, atravesada por un ramillete y unidos en el objeto de ejecutar una profunda contra-reforma en el plano social, las que derivan en una distribución regresiva del ingreso y en predominio del mercado en la asignación de los recursos materiales y simbólicos.

Como en la dimensión económica, el proyecto neoliberal se afirma en fraguar y ampliar la densidad competitiva de la oferta global, conjuntamente con la atracción de nuevas inversiones, especialmente las originadas en grupos económicos externos.

En el horizonte inmediato, la estrategia gubernamental enfrenta, entre otros, dos desafíos:

- a| Además de los capitales golondrinas y los préstamos que financian los gastos corrientes y salidas de divisas, ¿arribarán del exterior capitales de perfil productivo?
- b| La población organizada o no, ¿apoyará y/o soportará pasivamente el ajuste y la redistribución regresiva del ingreso que nos propone el gobierno?

### **3. Hacia un modelo de extractivismo urbano**

#### **3.1. La industria de la construcción**

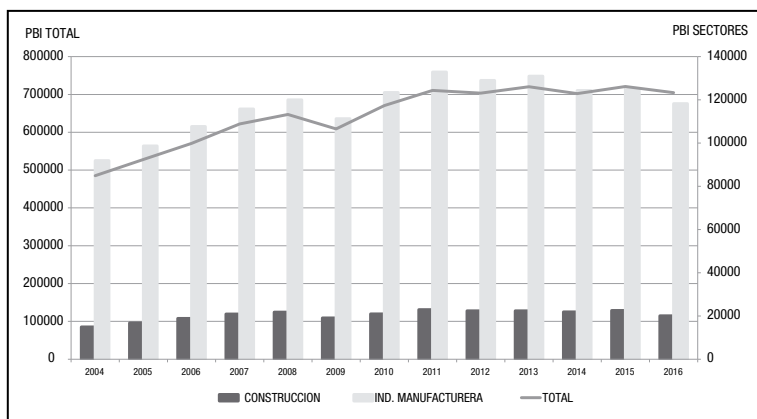
Uno de los núcleos del conjunto de propuestas del proyecto de la Alianza Cambiemos se centraba en bajar la tasa de inflación, que en 2015 estaba alrededor del 25% anual. La visión gubernamental tiene una narración realizada desde un enfoque monetarista enmarcado en la teoría neoclásica, a la cual, en las últimas décadas, adhieren los organismos multilaterales de crédito. Ello conllevó al diagnóstico de que había un excesivo gasto público, flujo monetario que empujaba a sobreemitir dinero, incrementando la masa monetaria que circulaba en el



mercado interno, ensanchando la demanda de bienes y servicios que derivaba en un aumento generalizado de los precios relativos, incluido el salario de la fuerza de trabajo.

Desde que asumió el gobierno de Cambiemos, aplicó medidas para “sosegar el funcionamiento de la economía” con el objeto de comprimir las tasas de inflación. En ese sentido, la política económica se orientó a bajar el salario real, comenzó a abrir las importaciones de productos industriales, en un contexto de Brasil en crisis y en un mundo con sobre-oferta de productos elaborados. De esta forma, el flujo de productos a menores precios que los generados internamente, conllevó a la caída del conjunto de la actividad de la producción industrial, determinada por la baja de la demanda global, asociada a la disminución del gasto en obras públicas.

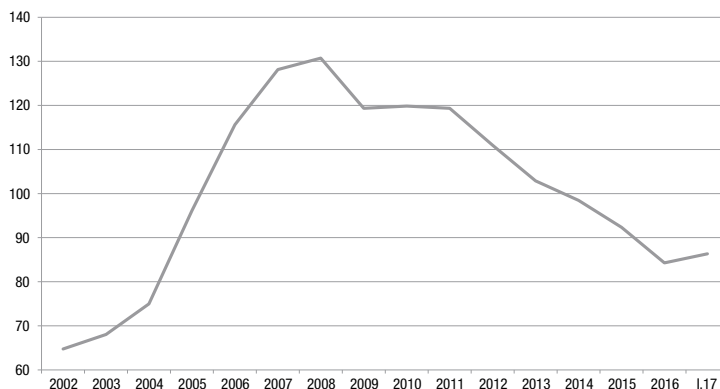
**Gráfico 3. Producto Interno Bruto a precios de mercado . Millones de pesos, a precios de 2004. Sectores seleccionados: Total, construcción, industria metalúrgica**



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía.

Así, la actividad de la industria de la construcción de vivienda con financiamiento público y privado inició una trayectoria a la baja, aumentando el desempleo formal e informal del sector, sumándose a la ampliación del desempleo general. Lo que se puede observar en el gráfico que presentamos a continuación.

**Gráfico 4. Evolución del empleo (formal) de la construcción. 2002-2017.**  
**Agosto 2001=Base 100**



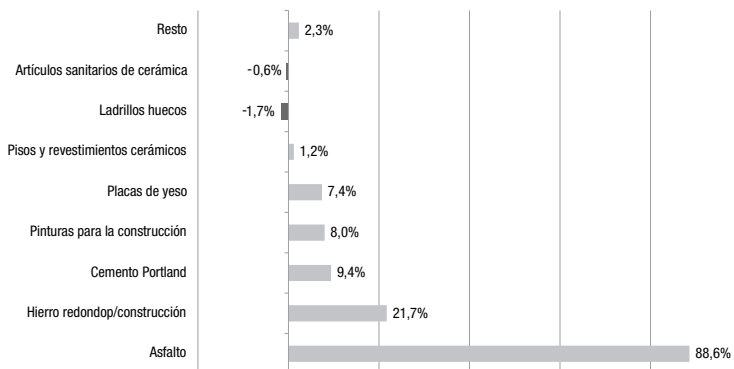
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EIL (Encuesta de indicadores laborales).  
 Ministerio de Trabajo.

En esa situación, no disminuyó el nivel de precios, y por ello la tasa de inflación de 2016 registró un aumento de alrededor de poco más del 40%. Este fenómeno se explica porque los factores que determinan la inflación no solo tienen causas monetarias. Entre los factores determinantes, las expectativas sobre el futuro juegan un papel predominante, sumado a otros, como la tasa de interés, que estimula la suba de los precios. Debe notarse que la tasa de interés en ese año se ubicó por arriba del 30%.

En un principio, y bajo el argumento de la necesidad de sincerar los precios, el gobierno aplicó una devaluación de la moneda de alrededor del 40%, aplicó restricciones a los subsidios a las tarifas de los servicios públicos, e incrementó el valor de los combustibles. Medidas que, en suma, tuvieron un fuerte impacto en el nivel de precios, impactando centralmente en los bienes y servicios que se consumen en los hogares.

Durante el año 2017, el gasto público movió el comportamiento de la actividad de la construcción. De los datos del cuadro se infiere que los insumos más utilizados son los que se destinan a la producción de calles y rutas (asfalto, 88,6%), es decir, lo que se denomina obra pública con financiamiento estatal. En menor medida, se produjeron insumos que pueden estar destinados a la obra de equipamiento e infraestructura, o en construcciones de marco construido con financiamiento público o privado.

### Gráfico 5. Variación en los insumos de la construcción por rubros seleccionados. Acumulado enero junio 2017/2016



Fuente: Elaboración propia sobre datos del ISAC (Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción). INDEC.

La canalización de financiamiento estatal destinado a la obra pública no es un hecho incoherente del proyecto neo-conservador considerando que, a fines del mes de octubre de 2017, hubo una convocatoria a elecciones de medio tiempo, donde se renueva parte de las cámaras de Diputados y Senadores. En esa competencia política, el gobierno tiene que dar señales de que el modelo comienza a mostrar resultados en el nivel de empleo y en la acción gubernamental.

Un hecho a destacar es que, en el período considerado, mientras disminuía la producción del marco construido, no bajaba el precio de mercado de la tierra urbana ni del marco construido urbano, que en la mayoría de los mercados se fija en dólares norteamericanos.

### 3.2. Características de la política habitacional

La política habitacional actual contribuye a ensanchar las asimetrías sociales localizadas en las urbes. Una de las principales razones es que su esquema de política no ha creado mecanismos de regulación del uso y precio del suelo urbano. Una de las expresiones se encuentra en la Ciudad de Buenos Aires, lugar donde se inició en la gestión de Jefe de Gobierno Mauricio Macri, ganando las elecciones por dos mandatos consecutivos. Esta gestión le sirvió de plataforma de lanzamiento para ganar a nivel nacional el cargo presidencial, a la vez que su fuerza política volvió a vencer por tercera vez en 2015.

Uno de los rasgos del gobierno del PRO en la Ciudad de Buenos Aires (CABA), es que no se registraron medidas que modifiquen las tendencias para que los usuarios de menores ingresos deban seguir alejándose de los espacios urbanos con mejores equipamientos e infraestructura, hacia lugares degradados, donde la calidad y cantidad de satisfactores urbanos es menor. Además, en los últimos tiempos, se advierten iniciativas de privatización de terrenos fiscales que actualmente son de uso colectivo, y que en muchos casos sirven de espacios verdes que mejoran las condiciones de vida y la calidad ambiental. Esta estrategia de gestión urbana tiende a desplegarse en el resto del territorio del país (ver observatorio del derecho a la ciudad, en <<http://observatoriociudad.org>>).

Es de señalar que la política gubernamental urbana de Cambiemos carece de articulaciones con las demás esferas de las políticas sociales y territoriales aplicadas por el gobierno nacional, ni con otras organizaciones sociales. Tampoco da lugar a la creación de cooperativas de construcción, con el objetivo de contribuir al abaratamiento de los costos de mano de obra y la de generación de modelos de trabajo de forma asociativa. A lo que se le suma la ausencia de conexión entre las acciones en el plano de los gobiernos locales y/o regionales con la orientación de las políticas específicas alineadas a la construcción y financiamiento de la vivienda.

### 3.2.1. *Antecedentes recientes de la política habitacional*

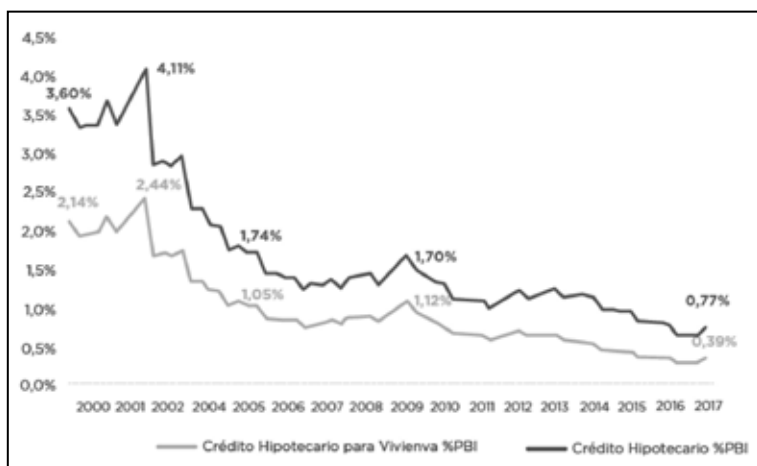
En la anterior gestión, en el marco de una política económica y social centrada en la ampliación de la demanda interna de perfil heterodoxa, se registró un significativo incremento de la actividad de la industria de la construcción y de la política pública del financiamiento destinado a la producción, mejoramiento y ampliación de la vivienda.

Se generaron nuevas modalidades públicas para estructurar e incorporar agentes en la gestión de los planes de financiamiento destinada a la vivienda para los segmentos medios bajos y populares. Una de las nuevas líneas se denomina PROCREAR. Es de señalar que, en dicho período, también hubieron varias iniciativas de articulación del sistema universitario en la aplicación de la política habitacional (ver gráfico 6 en página siguiente).

Si bien la política expansiva en materia de financiamiento de la vivienda social se fue incrementando a la par del crecimiento de la economía, disminuyó la proporción del porcentaje de los créditos sobre el PBI, lo que pone de manifiesto las limitaciones en el desarrollo de la política de vivienda en la gestión anterior. A pesar de que el incremento de la capacidad adquisitiva de la población permitió la mejora del hábitat y la vivienda a partir de la autoconstrucción, la tercerización y el asociativismo —modalidades que se entrecruzaron en el proceso

constructivo— fueron insuficientes para responder a las demandas insatisfechas de la población en materia habitacional. El PROCREAR fue una excelente iniciativa, pero limitada en su cobertura, dirigido a segmentos poblacionales muy específico y de aplicación tardía.

**Gráfico 6. Evolución del crédito hipotecario. 2000-2017**



Fuente: INDEC. BCRA. En <[http://www.casarsada.gob.ar/images/CartaJefatura/CJG\\_04.pdf](http://www.casarsada.gob.ar/images/CartaJefatura/CJG_04.pdf)>.

INota: La diferencia entre ambos conceptos son los préstamos hipotecarios obtenidos por las empresas o para refacciones y aplicaciones.

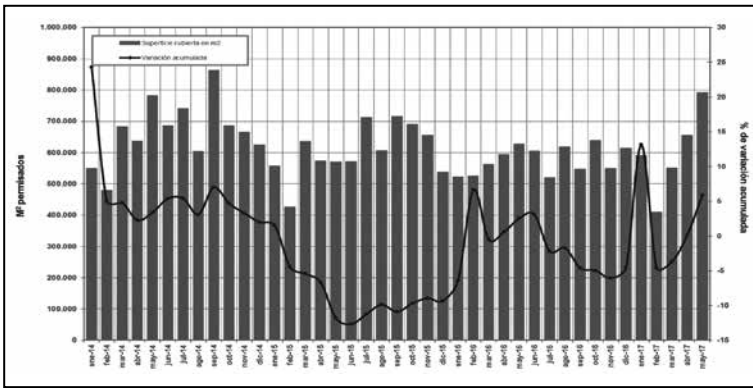
Otra modalidad de la expansión de la política de vivienda, empleada por el gobierno anterior fue la de tercerización a través de organizaciones sociales, de fondos públicos otorgados directamente para la construcción y autoconstrucción de vivienda social. Si bien la experiencia fue muy innovadora en materia de gestión y organización popular de planes de vivienda a partir de la transferencia de recursos públicos, en muchos casos derivó en insuficiencias de distinto orden por falta de seguimiento y supervisión adecuada.

En un contexto nacional donde el proceso inflacionario afecta negativamente a los beneficiarios de los limitados y, en muchos casos, indexadas líneas de créditos destinados a la compra de vivienda. Esta situación se agudiza con los aumentos de costos de mano, materiales y servicios técnicos (ver gráfico 7 en página siguiente).

### 3.2.2. El enfoque de la ciudad neoliberal de la nueva gestión

En la Ciudad de Buenos Aires, asumió Mauricio Macri como Jefe de Gobierno el 10 de diciembre de 2007. Se presentó con la fuerza política denominada Propuesta Republicana (PRO). El mismo es un partido político argentino reconocido legalmente en el año 2005, con el nombre de Compromiso para el Cambio, que luego en 2008 modificó su nombre.

**Gráfico 7. Superficie a construir registrada por permisos de edificación en 41 municipios. Enero 2014 en adelante (en m2 y % de variación acumulada)**



Fuente: INDEC.

Desde ese cargo de gestión, el heredero de una vasta fortuna, el empresario Macri, consolidó una fuerza de reciente creación que ganó en la CABA el 2007, 2011 y en 2015 con la candidatura de Horacio Rodríguez Larreta. En CABA, los dos primeros períodos se gobernó en un contexto nacional de aumento del consumo interno, del empleo y del salario real, efectos que se desplazaba al territorio de la CABA, pero gran parte de la población se lo adjudicaba a la administración local. Al inicio de la gestión macrista, la deuda de CABA era de US\$ 574 millones. En 2015, era de US\$ 1.794 millones, es decir se incrementó en 221%. Esto es muy significativo si consideramos que la CABA aumentó su recaudación, sumado a que la mayor parte de los recursos fueron destinados a financiar los gastos corrientes, siendo el rubro de publicidad uno de los que más aumento.

La estrategia operativa del gobierno local fue hacer intervenciones puntuales en la ciudad, por lo que la población percibía que se realizaban obras simultáneas en muchos lugares.

Desplegó un amplio abanico de acciones e intervenciones gubernamentales dispersas, pero con alto impacto. En esos dos períodos no contaron con un plan integral y participativo urbano que influya y/o intervenga en el uso, la circulación, la seguridad, la salud, la educación, igualdad de género, protección patrimonial y el cuidado del medio ambiente urbano, con el objeto de aplicarlo en el tiempo.

Una de las obras más visibles y que más consenso obtuvo fue la construcción de una vía rápida destinada a los colectivos privados para circular en las avenidas, la que denominó erradamente “Metrobus”. Realizada con un sistema de construcción barato, quebrantando el patrimonio urbano y a la vez contaminante; construcción que solo beneficia a las concentradas corporaciones de transporte público.

En 2015, se selló el pacto de la denominada la “Alianza Cambiemos”, mezclando al PRO, con el decaído partido Unión Cívica Radical (UCR), partido tradicional que tenía representación nacional, sumado a la minúscula Coalición Cívica, que desplegaba la imagen de encarnar los valores de la república. Dicha alianza implementó una penetrante y sagaz maniobra de propaganda, aprovechando notables errores del conglomerado político que representaba la continuidad del gobierno anterior. La alianza triunfó en las elecciones presidenciales de 2015 por un mínimo margen en el momento del balotaje, ganado en las gobernaciones de la significativa Provincia Buenos Aires, en Jujuy y en Mendoza.

Este poco más de un año y medio el gobierno de Cambiemos expresa que se agregan recientes tensiones que atraviesan los interiores de las relaciones sociales urbanas. Se visualizan especialmente en las calles de las grandes ciudades, donde se registran eventos represivos que ya estaban desnaturalizados en la vivencia colectiva de la población.

En la dimensión económica, se advierte la aplicación de un régimen fiscal altamente regresivo en el uso del espacio. A lo que se le agregan dificultades crecientes para financiamientos genuinos de los programas sociales, con una descoordinación en el procesamiento de la información y la comunicación entre la esfera de la administración gubernamental y los actores de la producción urbana.

Tampoco se realizan programas de desarrollo de proyectos de investigación y productivos articuladas entre universidades y el sector público y/o privado que tengan impacto a nivel local.

Se fue limitando la acción de los organismos públicos y/o privados que se dediquen a la promoción y fortalecimiento los núcleos

de formación/investigación y producción/circulación de bienes y servicios de la ciudad.

Hay una gran escasez de iniciativas de decisión y poca información para encarar nuevas inversiones públicas y/o privadas en el espacio local. En un contexto macro donde se verifican conductas empresariales marcadas por Intensas fugas de excedentes hacia el exterior.

Lo que se detecta es que hay fuerte presencia en la esfera gubernamental de organizaciones que sostienen intereses corporativos privados, acompañado de una insuficiencia de iniciativas empresariales, aplicación de recursos humanos y materiales para la promoción de la vinculación entre el sistema de innovación y las actividades productivas urbanas.

En ese contexto, se perciben exiguas relaciones de coordinación entre los municipios de la región en términos de articulación de políticas y desarrollo de nuevas tecnologías.

En el período enfocado hay un nulo flujo de intercambio y cooperación económica, tecnológica, cultural y educacional con temáticas generales y especialmente en las cuestiones urbanas, con los países miembros del UNASUR.

Referido a la política de financiamiento habitacional, es notable que es diseñada y aplicada separada de la política urbana. Además, hay una desconexión entre las demandas de los usuarios y los restringidos planes de financiamiento y construcción de vivienda. Esta situación se da en el marco de un diseño y aplicación de préstamos públicos orientados a la construcción de vivienda que no articula planes de construcción y financiamiento de la vivienda social, en detrimento de los intereses de los usuarios, tema que abordaremos en detalle más adelante.

Por este trayecto se van profundizando fuertes insuficiencias materiales del marco construido destinado al uso del conjunto de los habitantes, y afecta más intensamente a los segmentos más desposeídos.

Esta situación deviene en que se tienda a quebrantar y comprimir el complejo entramado de lazos que configuran el pacto social y sus relaciones estatales en la dimensión urbana.

### *3.2.3. Características del mercado inmobiliario y financiarización de la política de vivienda*

En el contexto de una tendencia a la re-primarización de la economía que adopta el modelo de extracción de ganancias rápidas de inversiones en los sectores petroleros, gasistas, mineras y agropecuarias,

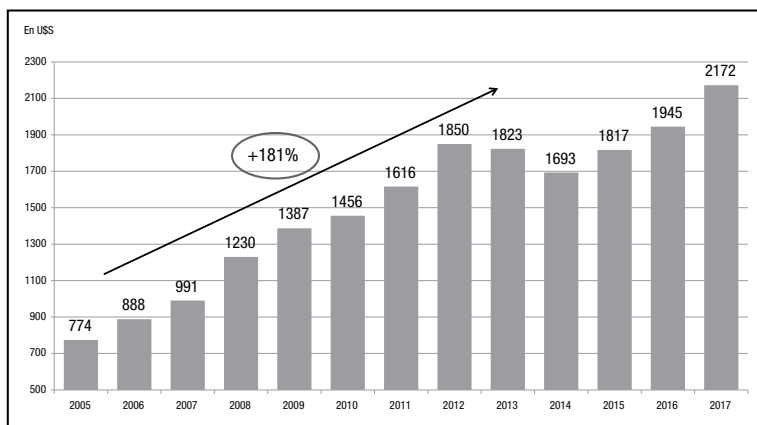


ordenación económica y social que agotan los recursos naturales renovables y no-renovables, al tiempo que degrada las condiciones del medio ambiente.

La producción de las fértiles tierras agrarias, en una circunstancia de altos precios internacionales de ciertos productos, produce un incremento de los excedentes de las rentas diferenciales agrarias. Parte de esos excedentes se destinan al atesoramiento, al incremento de la ganancia en la esfera del capital ficticio y a la obtención ampliada de la renta inmobiliaria.

Ese predominio del capital financiero, que se autonomiza de los procesos productivos reales, se orienta a producir capital-dinero por la vía de extraer ganancias extraordinarias de inversiones monetarias. Uno de los despliegues de las búsquedas de ganancias del capital ficticio se orienta a realizar inversiones en el ámbito del crédito hipotecario y el mercado inmobiliario. Como efecto, se detecta el incesante aumento de los precios de mercado de los bienes inmobiliarios, dando lugar al fenómeno que refleja el siguiente gráfico.

**Gráfico 8. Precios promedios en dólares (el metro cuadrado). Departamentos usados. Ciudad de Buenos Aires**



Fuente: Elaboración propia, sobre datos de Reporte Inmobiliario.

Uno de las peculiaridades del mercado inmobiliario urbano argentino es, que desde el año 1975 —luego de que se produce una fuerte devaluación de la moneda nacional, que incidió muy intensamente en las operaciones de compra y venta de bienes inmobiliarios, en especial en aquellas personas que habían vendido y estaban en trámite de compra—, esa porción de la población sufrió una importante pérdida

de su patrimonio. Para evitar esos eventuales embates patrimoniales en un país con alta inestabilidad económica y monetaria, desde aquel año, los agentes inmobiliarios optaron por adoptar la moneda norteamericana como referente de la medida del precio del metro cuadrado. Solo en localizaciones urbanas marginales se pueden encontrar precios de tierras y/o marco construido fijado en moneda nacional. La particularidad de la dolarización de los precios de los bienes inmobiliarios se mantiene hasta hoy día. Como se verá más adelante, esto complica la situación de los que optan por endeudarse con créditos hipotecarios que son en pesos. En lapsos de compra, se transitan graves riesgos en el caso de que se produzca una devaluación de la moneda.

Los datos del gráfico anterior nos expresan que, entre los años 2005 y 2017, la variación en dólares del metro cuadrado fue del 180%. En otros términos, la rentabilidad para un operador o “desarrollador” inmobiliario pudo haber sido muy alta en dólares a escala internacional. Una de las explicaciones es que, después de la crisis del año 2001, se desplomaron los precios del metro cuadrado urbano. En los años posteriores, con el crecimiento del empleo, de los créditos para la adquisición de vivienda y el traslado de una parte de la renta diferencial agraria al mercado inmobiliario urbano, tendieron a subir los precios de mercado inmobiliario, tendencia que continuó con la asunción de la nueva alianza al gobierno.

## 4. Presentación crítica de la política de financiamiento de la vivienda

### Principales características de los créditos hipotecarios

Con la asunción del nuevo gobierno neo-conservador, en el primer año se limitaron los créditos y, posteriormente, se cambiaron las reglas de préstamos hipotecarios, adoptando un nuevo esquema donde no hay posibilidad de que haya subsidios implícitos o posibles que queden en manos de los adquirentes de vivienda a través de un préstamo hipotecario.

A continuación, presentamos un cuadro síntesis de los préstamos hipotecarios.

	Nación Tu Casa	UVA (**)	PROCREAR
Tasa	TNA 16%. 36 meses cuota fija, luego variable ajustado por tasa Badlar(*) + 250 puntos básicos.	Préstamos en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA) actualizables por Coeficiente de Estabilización de Referencia "CER" + TNA 4,5%.	Préstamo en Unidades de Valor Adquisitivo (UVA) actualizables por Coeficiente de Estabilización de Referencia "CER" + TNA 4,5%.
Plazo	30 años	30 años	30 años
Destino	Adquisición, Cambio y Ampliación, Refacción o Terminación de Vivienda.	Adquisición, Cambio y Ampliación, Refacción o Terminación de Vivienda.	Adquisición de vivienda única, familiar y de ocupación permanente por el o los usuario/s del préstamo hipotecario, nueva o usada.

(\*) La tasa de interés Badlar es la que se utiliza para depósitos mayores a un millón de pesos. Ella es muy importante, ya que marca el nivel de tasas de interés para el resto del sistema financiero argentino, incluidas las que se pagan por los depósitos del público, como las que se cobran por los créditos. Por otro lado, también se utiliza como referencia para el pago de bonos (nacionales y provinciales) en pesos a tasa variable (en este caso, Badlar más un porcentaje adicional).

(\*\*) La Unidad de Valor Adquisitivo (UVA) se ajusta por una fórmula donde incorpora variaciones de precios de la construcción.

Una de las claves para entender el nuevo esquema de los préstamos hipotecarios conviene ahondar en la aplicación de la denominada Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), la misma es una elaboración conceptual del BCA. Es un coeficiente de referencia elaborado en el Decreto N° 214/2002. El mismo corresponde al costo de construcción de un milésimo de metro cuadrado de vivienda al 31 de marzo de 2016, tomado como un promedio del costo de construcción de viviendas en las principales ciudades del país, lo que resulta un importe monetario de \$14,05. Lo importante es que el UVA se adecúa todos los días considerando el Coeficiente de Actualización de Referencia (CER), dato emitido por el BCRA según la Comunicación N° 5.976, que estableció el Ministerio de Economía en la Resolución N° 47/2002. El mismo refleja la variación diaria de la evolución mensual del índice de precios al consumidor publicado por el INDEC.

En otros términos, cuando se otorga el préstamo en pesos para la adquisición de un bien —que se paga el metro cuadrado medido en dólares—, la deuda se actualiza por inflación y se le adiciona una tasa de interés variable. El esquema es complejo de comprender, y se ofrece en la propaganda oficial como una oportunidad más barata que abonar todos los meses un alquiler por el uso de un bien inmobiliario,

pago de un alquiler que se desperdicia porque la propiedad nunca será del que alquila.

Los primeros meses el argumento es cierto, pero en un país con alto nivel de inflación, este esquema de deuda hipotecaria aumenta todos los días. Además, hasta ahora y con este gobierno, los salarios aumentan por debajo del nivel de inflación, a lo que hay que adicionarle que el precio del metro cuadrado en dólares está en su nivel histórico más alto. Por ello, el escenario futuro más temido, pero muy probable, es que la deuda se convierta en impagable. Otra posibilidad es que se alargue el tiempo para devolver el préstamo, supongamos de 20 a 40 años. La conclusión es clara: el sistema bancario nunca deja de ganar. Sostenemos que las presentaciones de los términos del préstamo no son fáciles de comprender porque, deliberadamente, el planteo es enmarañado, se presenta como una gran ventaja para el tomador del crédito y se esconde que todas las ventajas están del lado de los bancos prestamistas.

### **Esquema del nuevo PROCREAR menguado**

El Fondo Fiduciario Público llamado “Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar” (PROCREAR), fue originada por el Decreto 902/2012 del Poder Ejecutivo Nacional. Es un programa de línea de créditos diseñado y aplicado en el último tramo del gobierno anterior, que originalmente tenía la meta de llevar a cabo una política habitacional que permita el acceso a la vivienda a sectores de ingresos bajos y medio bajos, a través de créditos hipotecarios con posibilidades reales de pago por parte del tomador del préstamo.

El PROCREAR cambió sustancialmente, minimizando su proyección a los sectores más pobres. Varias fueron las modificaciones. Podemos señalar que elevó el acceso a quien pide el crédito a una franja de ingresos que van desde 2 a 4 salarios mínimos vitales y móviles. Este requisito impide la solicitud a las familias más pobres.

Se le suma que, si la edad del solicitante es de 55 a 65 años, el préstamo es por diez años. Además, no se puede usar para la compra de un terreno, y se trocó el mecanismo de asignación que antes era por sorteo público por medio de la Lotería Nacional y se pasó a un sistema por puntajes, calculado considerando los rasgos de las personas y familias solicitantes, sistema que para la historia de los créditos en este país siempre tuvo sombras de sospecha de uso discrecional. Lo más significativo es que, de tasas fijas y accesibles, se transformó en cuotas que, desde un comienzo, se ajustan de acuerdo a las alteraciones del índice UVA.

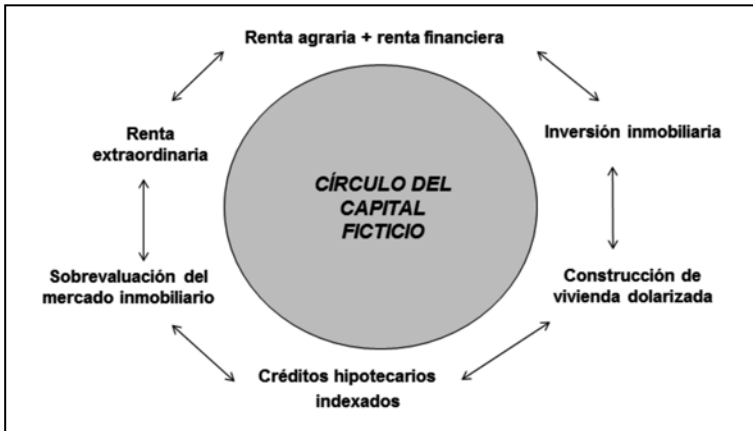
En síntesis, se menguó la población destinataria que puede tener acceso al PROCREAR, dificultando o imposibilitando el pago de los préstamos en un país que aplica un modelo neo-conservador cruzado por las oleadas inflacionarias y que disminuye los ingresos reales de la población, especialmente la más pobre. También se modificó la función del Estado que, de buscar la inclusión social, transitó a ser regido por reglas propias de la banca privada.

Estos cambios sustanciales de la política de financiamiento habitacional de perfil excluyente se hace empaquetado en un discurso público altamente costoso y muy difundido en los medios de comunicación, que lo muestra con un perfil accesible y beneficioso para la población sin vivienda. Además de ser falaz, es difícil de comprender, con el fin de esconder los componentes inseguros que comprenden a los tomadores del crédito.

### **Ensamblajes entre los préstamos hipotecarios y el círculo especulativo del capital ficticio**

La forma monetaria del excedente que adopta el signo de renta, sea esta de origen formal o informal, legal o ilegal, tiende a verse en la esfera del capital financiero, en busca de ampliar los márgenes de la renta extraordinaria. Uno de los recorridos más recurrentes es asociarse y trasladarse a modos específicos de articularse con el capital que opera en el sector inmobiliario, en los negocios de compra-venta, o construyendo vivienda suntuaria. También, participando en la financiación de viviendas destinadas a los sectores bajos, medios y altos. Por esta vía se va aumentando la renta urbana, que una vez que se ensancha y concreta en bienes inmobiliarios, vuelve a entrar al circuito del capital financiero localizado en la misma zona o en otro lugar del mundo.

En la medida que ese circuito se va materializando y dilatando, se va generando una oleada de sobrevaloración de los bienes inmobiliarios, resultado del incremento de la demanda global sostenida en tres factores: aumento de los créditos hipotecarios, el traslado de la renta agraria a la inversión que produce renta urbana, y transformación de excedentes financieros de diversos orígenes en distintas especies constructivas nuevos o usados de bienes propias del mercado inmobiliario.



El mecanismo presentado se articula con la actual política crediticia gubernamental y privada en el país. Por su parte, el gobierno estimula una política de créditos hipotecaria aparentemente flexible, con el apoyo en el capital financiero privado, en muchos casos con baja tasa de interés inicial, pero con niveles de actualización imprevisibles y potencialmente arriesgados, que comprometen a los destinatarios con el crédito, que en la mayoría de los casos se inscribe en plazos muy extensos de financiación.

Nuestro cálculo es que los créditos hipotecarios buscan obtener el flujo de retorno del capital suministrado y no la recuperación total de los préstamos. Por este sendero del capital de sostenes ficticios, la política hipotecaria se orienta más a la valorización financiera inmobiliaria que a la expansión de un marco construido que atienda a las necesidades habitacionales de la población.

El flujo bancario que obtienen las financieras a partir de las políticas de créditos masivos, se traslada a "productos financieros" de alto riesgo, como los denominados "derivados", los que mostraron su cara más cruenta en la crisis inmobiliaria de 2008 en los países centrales, cuando miles de personas se quedaron sin viviendas y sus nefastos efectos se aprecian hasta hoy día.

En este conjunto de políticas, donde se asocia lo público y lo privado, en los interiores de las ciudades se promueve la generación de un segmento de renta diferencial, enmarcada en que denominamos un modo concreto de configuración de "extractivismo urbano". El enfoque de la reproducción ampliada del capital muestra su faceta de acumulación primitiva sostenida en la fluidez de sus soportes, para incrementar la formación de capital ficticio que se localiza en la inversión en el marco construido urbano.

Desde nuestra perspectiva, el gobierno de trazado neoliberal fomenta una política extractivista en todos sus planos: basado en la obtención de ganancias los recursos naturales y destrucción del medio ambiente, como lo que ocurre en la minería, el petróleo y el sector agrario; como así también el extractivismo que se despliega en el ámbito urbano de la mano del mercado financiero e inmobiliario, guiado por las conductas y reglas que establece el funcionamiento del capital ficticio, fracción del capital que transita por el globo buscando sobre-ganancias localizadas en el territorio, descuidando el patrimonio y el medio ambiente urbano.

## 5. Conclusiones y propuestas

En este trabajo, se presentaron las principales líneas de acción realizadas en el primer año y medio del gobierno neo-conservador de la alianza Cambiemos. En la primera parte, se expuso la situación del contexto socioeconómico de Argentina. Posteriormente, se enfocó en la política urbana y habitacional, destacando las características de los créditos hipotecarios que rediseño la nueva gestión.

Las políticas implementadas por el nuevo gobierno que asumió en el año 2015 fueron concebidas desde los núcleos de decisión conformados por directores y empresarios, la mayoría herederos de grandes fortunas; personas seleccionadas a imagen y semejanza del presidente electo. Ese nuevo bloque asentado en el poder gubernamental, diseñó y aplicó una gestión inconulta, dirigida a producir una mayor concentración de la riqueza y, por lo tanto, sus resultados tienden a ensanchar los márgenes de desigualdad social y económica.

Las políticas urbanas dieron un firme y rotundo giro a la política del régimen anterior, las que podríamos enmarcar en el denominado neo-desarrollismo con distribución social, en su momento en relativa armonía con la dirección que imperaba en varios países de América Latina con los llamados gobiernos progresistas.

La actual política aplicada en las ciudades y en el ámbito habitacional es caracterizada conceptualmente como “extractivismo urbano”, porque configura un entrelace emergente de los acuerdos entre el Estado y las fracciones de capital más concentrados. Promueve que los grupos financieros y/o constructores del marco edificado se apropien del excedente económico a través de la generación de rentas diferenciales urbanas, sumado a la concepción y ofrecimientos de líneas de créditos hipotecarios destinados a la adquisición de bienes inmobiliarios que tienen el propósito de crear sobre-ganancias destinadas al sistema bancario. Esos conjuntos de iniciativas están asociadas

a acciones que desatienden, degradan o destruyen el patrimonio y el medio ambiente urbano.

Ante este nuevo escenario, sostenemos que es primordial y justificado, desde un enfoque heterodoxo, proponer lineamientos de políticas alternativas, entendiendo que cualquier propuesta, para ser viable, debe ser respaldada por un segmento activo y fuerte inscripto en una dinámica de relaciones sociales determinada.

Enmarcado en las consideraciones anteriores, se proponen los siguientes aspectos:

- Diseñar y gestionar una planeación urbana participativa y activa que se aplique en la dimensión urbana, abierta y estimulando la consulta de todos los ciudadanos de la urbe.
- Garantizar en la ciudad la igualdad y los derechos humanos de género, de las personas en general, y que contemple las diversas porciones de edad.
- Garantizar el movimiento y el uso de la ciudad para todos los segmentos sociales.
- Garantizar y ampliar la actividad y estimular la libertad de los foros culturales en todas sus facetas, como así también las actividades políticas y barriales.
- Ampliar el financiamiento público y privado destinado a la vivienda digna, que tenga como objetivo el acceso a la vivienda de calidad a todos los segmentos de la sociedad.
- Que eleve, en una primera fase, el monto de los créditos al 5% del PBI.
- Garantizar el uso de la ciudad a todos los ciudadanos en los componentes de equipamiento e infraestructura urbana, en especial la dotación de la educación y salud.
- Tender a la construcción de una ciudad igualitaria con una base simétrica del diseño y la dotación de espacios verdes.
- Mantener el cuidado y equilibrio del medio ambiente urbano.
- Proteger y mantener en buen estado el patrimonio urbano.
- Crear una inmobiliaria estatal dedicada a la regulación de los precios inmobiliarios y de los márgenes de comisiones de los agentes intermediarios.



- Política de vivienda masiva para regular el precio de mercado de viviendas para compra y alquiler (tomando como ejemplo la ciudad de Viena y otras ciudades de América Latina).
- Vivienda como derecho social básico, donde se desarrolla el espacio familiar de los habitantes. Considerada como tronco central de la política social y el derecho a la vivienda como puente entre lo social y lo productivo, a través de la generación de empleo.

## Bibliografía

- Azuela, A. (coord.) 2016 *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano* (México: UNAM; Instituto de Investigaciones Sociales).
- Bauman, Z. 2007 *Vida de consumo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura).
- Barrancos, D. 2006 “Democratizar la vida” en <<http://hectorcarignano.blogspot.com.ar/2010/10/dora-barrancos-democratizar-la-vida.html>>.
- Barrancos, D. 2008 *Mujeres entre la casa y la plaza* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Beck, U. 1998 *¿Qué es la globalización?* (Buenos Aires: Paidós).
- Carrión Mena, F.; Pinto, J. 2016 “Violencias urbanas y convivencia en las ciudades latinoamericanas” en *La Convivencia en las Ciudades. Cuaderno de Debate* (Rosario: AICE) N° 4. En <[https://works.bepress.com/fernando\\_carrion/712/](https://works.bepress.com/fernando_carrion/712/)>.
- Carrión Mena, F.; Pinto, J. 2017 “Quito: un ensamble de violencias” en *Latin American Program* (Rosario: AICE). En <[https://works.bepress.com/fernando\\_carrion/713/](https://works.bepress.com/fernando_carrion/713/)>.
- Coraggio, J. L. 2011 *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital* (Ecuador: FLACSO; Abya-Yala). En <<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/economiasocial.pdf>>.
- Cuenya, B.; Fidel, C.; Herzer, H. 2004 *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- De Mattos, C. 2007 “Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana” en *Revista Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert) N° 212.
- De Mattos, C. 2016 “Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana” en *Sociologías* (Porto Alegre) N° 18(42), pp. 24-52. En <<http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004202>>.
- Fidel, C. 1988 *Elementos teóricos sobre la renta urbana. Los fraccionamientos* (México: UNAM; Gernika).
- Fidel, C. 2008 “Inmuebles y la cuestión agraria” en *Página 12* (Argentina). En <<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3475-2008-05-06.html>>.
- Fidel, C. 2014a “Las ciudades latinoamericanas. Los precios inmobiliarios en las zonas habitadas por los desposeídos” en *Theomai* (Argentina: Universidad Nacional de Quilmes). En <[http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_27-28/Fidel.pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_27-28/Fidel.pdf)>.

- Fidel, C. 2014b "Ciudades Latinoamericanas: dispositivos, tensiones y fisuras sociales" en *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano* (CLACSO) Nº 18, segunda época. En <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20141112013548/CuadernoN18-SegEpoca.pdf>>.
- Fidel, C. 2015 "Ciudades latinoamericanas: Imágenes de la segregación y realidades desiguales" en *El País* (España). En <<http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/07/ciudades-latinoamericanas-imagenes-de-la-segregacion-y-realidades-desiguales.html#more>>.
- Fidel, C. 2016 "Ciudades latinoamericanas: representaciones de la segregación y contrastes", en *Revista Institucional de la Defensa Pública "Derecho a la Ciudad: Sin justicia social urbana no hay ciudadanía"* (Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa) Nº 10. En <<https://mpdefensa.gov.ar/biblioteca/pdf/Revista-Institucional-del-MPD-Nro.10-Derecho-a-la-Ciudad.pdf>>.
- Fidel, C. 2017 "Reflexiones sobre la situación actual inmobiliaria en argentina" en *La Letra del Encuentro Intercambios. Jornada Acumulación y territorio: Elementos conceptuales y dinámica actual en Argentina* (Argentina: Universidad Nacional de Quilmes) Año II, primera edición.
- Fidel, C.; Di Tomaso, R.; Farías, C. 2008 *Territorio, condiciones de vida y exclusión. El Partido de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Argentina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Fidel, C.; Di Tomaso, R.; Farías, C. 2012: "Conjunto de ensambles urbanos entre la pobreza y la producción. El Municipio de Quilmes, República Argentina" en Ziccardi, A. (coord.) *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (México: UNAM; PUEC).
- Fidel, C.; Di Tomaso, R.; Farías, C.; Cisneros, S.; Pérez, P.; Valobra, A. M. 2014 *Mujeres: violencia y sociedad urbana* (Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Universidad Nacional de Quilmes).
- Fidel, C.; Rofman, A. 2012 "Modelos económicos-sociales en la Argentina: La disputa continúa" en *Estrategias económicas exitosas en Asia y América Latina* (México: Consejo Nacional de Universitarios México).
- Fidel, C.; Romero, G. (coords.) 2017 *Producción de vivienda y desarrollo urbano sustentable* (Buenos Aires; México: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Nacional Autónoma de México).
- Fidel, C.; Villar, A. (comps.) 2015 *Miradas, prácticas y controversias del desarrollo territorial en Argentina* (Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Universidad Nacional de Quilmes).
- Giarraca, N.; Teubal, M. 2008 "Argentina: agronegocios ¿transformaciones del modelo?" en *Página 12* (Argentina). En <[http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Noticias/Argentina\\_agronegocios\\_transformaciones\\_del\\_modelo](http://www.biodiversidadla.org/Principal/Secciones/Noticias/Argentina_agronegocios_transformaciones_del_modelo)>.
- Guevara, T. 2015 *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires (1996-2011)* (México: UNAM; Infonavit).
- Harvey, D. 2012 *Ciudades rebeldes* (Madrid: Akal).
- IERIC 2017 *Informe de Coyuntura del IERIC con datos de abril y mayo de 2017* (Buenos Aires: IERIC). En <<https://www.ieric.org.ar/files/informes/Gacetilla%202017%2006.pdf>>.

- Jaramillo, S. 2009 *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Lungo, M. 2000 *La tierra urbana* (San Salvador: UCA) primera edición.
- Naciones Unidas 2014 “Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo” en <<http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>>.
- Rodríguez, A.; Sugranyes, A. 2005 “Vivienda Social y violencia intrafamiliar: una relación inquietante. ¿Una política social que genera nuevos problemas sociales?” en *Revista INVI* (Santiago de Chile: Universidad de Chile) N° 53. En <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/viviendasocial.pdf>> acceso 2 de septiembre de 2012.
- Santos, B. de S. 2011 “Epistemologías del Sur” en *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social* (Maracaibo: CESA; FCES; Universidad del Zulia) N° 16(54). En <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/EpistemologiasDelSur\\_Utopia\\_y\\_Praxis\\_Latinoamericana\\_20](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/EpistemologiasDelSur_Utopia_y_Praxis_Latinoamericana_20)>.
- Sassen, S. 2010 *Territorio, autoridad y derechos: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales* (Buenos Aires: Katz).
- Sassen, S. 2013 “No hay ciudades globales aisladas” en <<http://www.mujeresdeempresa.com/saskia-sassen-no-hay-ciudades-globales-aisladas/>>.
- Topalov, C. (1982) *La urbanización capitalista*, México: Edicol.
- Ziccardi, A. 2001 “Las ciudades y la cuestión social” en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ziccardi, A. 2015 “Pobreza urbana, marginalidad y exclusión social” en *CIENCIA. 75 años* (México: Academia Nacional Mexicana de Ciencias) Vol. III.
- Ziccardi, A. 2016 “Poverty and urban inequality: the case of Mexico City metropolitan region” en *International Social Science Journal* (UNESCO; John Crowley & Sons).
- Ziccardi, A. 2017 “Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana” en Ziccardi, A.; Cravacuore, D. (coords.) *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y* (México; Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Nacional de Quilmes; Universidad Nacional de General Sarmiento; CLACSO; Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini).

## Sitios web

- Observatorio del Derecho a la Ciudad en <<http://observatoriociudad.org/>>.
- Reporte Inmobiliario en <<http://www.reporteinmobiliario.com.ar>>.

# Producción popular del hábitat y acceso al hábitat en la región andina

## La experiencia de la Cooperativa La Pionera Patagónica en Frutillar Norte

Tomás Guevara y Pablo Marigo

### Resumen

Este artículo busca contribuir al análisis sobre la capacidad que poseen los procesos de producción popular del hábitat para garantizar un efectivo acceso a la ciudad para los sectores populares de la región andina de Río Negro y Neuquén, Argentina. Tomando como eje al sujeto social que las protagoniza, focaliza en la potencialidad que dichas prácticas tienen para construir hábitat y promover el desarrollo de unidades productivas populares que dinamicen el empleo y los circuitos comerciales.

### Abstract

*This article seeks to contribute to the analysis of the capacity of the processes of popular habitat production to guarantee an effective access to the city for the popular sectors of the Andean region of Río Negro and Neuquén, Argentina. Taking as axis the social subject that stars them, focuses on the potential that these practices have to build habitat and promote the development of popular productive units that stimulate employment and commercial circuits*

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

# ***Popular habitat production and access to habitat in the Andean region: the experience of the Cooperativa La Pionera Patagónica in Frutillar Norte***

---

## **Tomás Guevara**

Doctor en Ciencias Sociales y Magister de la Universidad de Buenos Aires en Políticas Sociales. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Licenciado en Sociología.

*Doctor in Social Sciences and Master of the University of Buenos Aires in Social Policies. Specialist in Planning and Management of Social Policies. Degree in Sociology.*

## **Pablo Marigo**

Becario Doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONyCET), Argentina.

*Doctoral Scholar by the National Council for Scientific and Technical Research (CONyCET), Argentina.*

---

## **Palabras clave**

1| Producción popular del hábitat 2| Autogestión 3| Acceso al hábitat

## **Keywords**

1| *Habitat* 2| *Housing* 3| *Public policies* 4| *State* 5| *Argentina*

---

## **Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]**

GUEVARA, Tomás y MARIGO, Pablo, Producción popular del hábitat y acceso al hábitat en la región andina: la experiencia de la Cooperativa La Pionera Patagónica en Frutillar Norte. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8): 67-92, primer semestre de 2018.

# Producción popular del hábitat y acceso al hábitat en la región andina

## La experiencia de la Cooperativa La Pionera Patagónica en Frutillar Norte

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

### Introducción

Este artículo busca contribuir al análisis sobre la capacidad que poseen los procesos de producción popular del hábitat para garantizar un efectivo acceso a la ciudad para los sectores populares de la región andina de Río Negro y Neuquén. Tomando como eje al sujeto social que las protagoniza, nos focalizamos en la potencialidad que dichas prácticas tienen para construir hábitat y promover el desarrollo de unidades productivas populares que dinamicen el empleo y los circuitos comerciales.

Desde una perspectiva multidimensional que reconoce que en el acto de habitar la ciudad se ponen en juego procesos que desbordan la materialidad de las viviendas, realizamos un recorte sobre la dimensión productiva de estas estrategias. Esta característica se torna especialmente importante en ciudades como San Carlos de Bariloche y San Martín de Los Andes, que se caracterizan por la alta dependencia de su base económica en función de la actividad turística y otros servicios afines, los que en su conjunto puede representar la mitad del PBG local o más y a lo cual debe agregarse la fuerte incidencia de este sector para presionar sobre el mercado del suelo y de la vivienda, generando restricciones en el acceso para un amplio sector de la población.

Ante este complejo escenario regional, la investigación en curso sostiene que la producción popular del hábitat puede y debe ser una opción estratégica a instrumentar por parte de los gobiernos locales para dar respuesta a la problemática del hábitat y el desempleo.

Los casos de estudio seleccionados se encuentran ubicados en ciudades turísticas emblemáticas de nuestro país y, por lo tanto, atravesados por las contradicciones propias de este tipo de urbanizaciones. A partir de ello, consideramos que el análisis específico sobre la emergencia y el desarrollo de estas experiencias colectivas de hábitat, aportan elementos precisos a la hora de pensar acciones y

TOMÁS GUEVARA Y PABLO MARIÑO

políticas públicas que fomenten la producción popular del hábitat en la norpatagonia andina.

Puntualmente, se analiza la experiencia de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular Seccional Cordillerana (CTEP Cordillerana) y de la Cooperativa de Vivienda Consumo y Servicios Públicos La Pionera Patagónica Ltda. (en adelante COOPERATIVA) en el barrio Frutillar Norte (26,5 hectáreas) de la ciudad de San Carlos de Bariloche.

En el primer apartado se plantea una discusión entre las nociones de producción social y producción popular del hábitat, entendiendo más abarcativa y ajustada la segunda, así como se la postula como una opción estratégica para diversificar la base económica de las ciudades. En la segunda sección se desarrolla la experiencia de la CTEP Cordillerana que agrupa experiencias emblemáticas de la región, como el Movimiento de Vecinos Sin Techo y el Barrio Intercultural de San Martín de los Andes. En la tercera sección, se reseña el proyecto habitacional denominado “Frutillar Norte” en la ciudad de San Carlos de Bariloche. En la siguiente sección, finalmente, se da cuenta de la propuesta y el devenir organizativo de la COOPERATIVA y su proyecto habitacional.

## **Producción social y producción popular del hábitat: una digresión teórica**

La producción del hábitat (PH) urbano implica un amplio conjunto de prácticas que permiten la producción y reproducción de la vida social, en condiciones dignas y acorde a determinadas necesidades socio-históricas (Guevara, 2015). Entre ellas se incluye el acceso al suelo y a la vivienda, entendiendo a esta última no solo como unidad física, sino como la “configuración de servicios habitacionales que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, identidad, accesibilidad física, entre otras” (Yujnovsky; 1984: 17). Bajo el modo de acumulación capitalista, Herzer y Pérez (1993) señalan la coexistencia de tres modalidades de PH, que en su conjunto aportan a entender la territorialidad de nuestras sociedades: Producción Capitalista del Hábitat, Políticas Urbanas y Producción Social del Hábitat. Entendiendo que estas categorías analíticas distan de ser modelos ideales y aislados, en este caso nos centraremos en las formas sociales o populares de autogenerar las condiciones para habitar la ciudad.

Existe una gran tradición de estudios e investigaciones sobre las diferentes formas de acceso al hábitat de los sectores populares en América Latina. Este fenómeno da cuenta de que el sector

capitalista de producción del hábitat tiende a excluir a los sectores populares (Schteingart, 1984), poniendo en relieve las propias contradicciones del proceso de urbanización. En cifras esto significa que alrededor del 67% de las ciudades de la región están construidas por múltiples estrategias que los sectores populares despliegan para poder habitar la ciudad, dando como resultado un mosaico de informalidad urbana que atenta en la construcción de un hábitat inclusivo y sustentable (Olsson, 2011).

A partir del carácter masivo y estructural que adquirieron estas estrategias, resulta de interés indagar en las diferentes alternativas que emprenden nuestros pueblos para garantizarse el acceso a este derecho humano fundamental, con vistas a identificar sus potencialidades. Los esfuerzos por conceptualizar estas heterogéneas prácticas acompañan la complejización en el repertorio de acción, lo que en última instancia refleja las nuevas condiciones de acceso al suelo urbano en la etapa neoliberal del capitalismo. En este camino, y a medida que se multiplicaron las experiencias, los propios actores, junto al campo académico, han ido modificando las denominaciones para referirse a ese proceso complejo, heterogéneo y lleno de matices y articulaciones que explica gran parte de la construcción de nuestras ciudades: autoconstrucción, autoproducción, autogestión, producción social del hábitat y producción popular del hábitat, son solo alguna de las denominaciones utilizadas. No todas ellas remiten exactamente al mismo fenómeno, ni lógicas, ni actores, por lo que puede ser útil comenzar por intentar sistematizarlos. Siguiendo a Guevara (2015), podemos diferenciar:

- **Autoconstrucción:** aquellas prácticas donde la población interviene en el proceso productivo aportando fuerza de trabajo, independientemente si esa intervención se da a título individual o colectivo. No implica necesariamente el control del proceso productivo, sino la concreción material del hábitat a partir del esfuerzo de sus propios destinatarios.
- **Autoproducción:** aquellas prácticas donde la población interviene en la iniciativa y el control del proceso productivo. Puede ser individual o colectiva. Muchas veces aparece vinculada a la autoconstrucción, aunque no necesariamente tiene que ser esto así.
- **Autogestión:** implica la transferencia de recursos por parte del Estado a experiencias de autoproducción del



hábitat de carácter colectivo, organizadas más o menos formalmente. También puede estar vinculada o no a la autoconstrucción.

Desde una mirada más bien restringida pero que apunta a delimitar un fenómeno de interés político para las autoras, Rodríguez y Di Virgilio (2007) plantean que la producción social del hábitat (PSH) es aquel proceso colectivo donde el control y la dirección del proceso productivo está en manos de los propios destinatarios (productores/originadores). Desde la perspectiva de la PSH, la vivienda es un derecho humano básico, antes que una mercancía y bien de cambio, e incluye un conjunto de bienes y servicios que exceden con mucho la unidad física. En este sentido, PSH y autogestión serían fenómenos similares, existiendo solamente alguna diferencia de matiz.

Por su parte, la producción popular del hábitat (PPH) también entiende a la vivienda en un sentido amplio, pero enfatiza que todas estas modalidades mencionadas son llevadas adelante por los sectores populares, existiendo diferentes niveles de articulación e imbricación de todas ellas. No obstante, lo que pone de relieve este concepto es el sector social que lo protagoniza, que comprende tanto la clase trabajadora, más estrictamente definida desde su inserción socio-productiva (relaciones asalariadas, registradas o no), como a un espectro heterogéneo de sectores sociales no asalariados, cuya integración a las relaciones capitalistas de producción es parcial y limitada. Este universo incluye desde microemprendedores hasta campesinos de la agricultura familiar, cooperativistas, recicladores, artesanos, feriantes, etc.

Es necesario aclarar que estas distinciones analíticas deben servir como herramientas heurísticas que guíen la reflexión y el análisis, y no como compartimentos estancos o dogmas. Existen múltiples vasos comunicantes entre las formas populares de producción del hábitat y las formas mercantilizadas. De hecho, una parte importante de la clase trabajadora formalmente constituida accede a la vivienda a través de formas mercantilizadas o de iniciativas públicas instrumentadas a tal fin. Incluso, los fondos de financiamiento a la vivienda existentes en gran parte de los países de América Latina atienden prioritariamente la demanda de este sector con cierta capacidad de pago, a través de programas focalizados que subsidian la demanda (“entrega de vivienda llave en mano”), donde se fomenta la lógica mercantil, priorizando el papel de las empresas constructoras y relegando las instancias de autoproductión. Lo mismo puede decirse de las operatorias de lotes con servicios o lotes sociales, frecuentemente desarrollados en nuestro país.

En función de lo expuesto, creemos más ajustado utilizar la expresión PPH para poner de relieve cuál es el sector social que está involucrado en estos procesos, que pueden adquirir diversas modalidades, que van desde la toma de un lote individual y la construcción progresiva de una vivienda, lo cual puede demandar varios años de acuerdo al tiempo y capacidad personal/familiar, hasta la construcción cooperativa de viviendas a través de unidades productivas populares.

El hábitat, entonces, ya no puede ser pensado únicamente como elemento de consumo y reproducción, sino que se convierte una pieza vital en los procesos productivos de la economía popular. Por un lado, como parte del capital de las unidades productivas domésticas/colectivas, pero también como potencial generador de empleos en el proceso de producción de las viviendas.

Esto último debe ser pensado a la par de la reconfiguración del espacio urbano en clave de sustentabilidad, lo cual da lugar a un enorme potencial de generación de empleos para una creciente proporción de la población que no estaría pudiendo incorporarse plenamente a las relaciones asalariadas: mejoramiento del stock de viviendas existente, construcción de equipamientos y pequeñas y medianas obras de infraestructura, construcción de viviendas nuevas, mantenimiento de las infraestructuras y los equipamientos, etc.<sup>1</sup> Estas actividades no pueden ser pensadas con una lógica de maximización de la rentabilidad y la productividad, sino que deben orientarse a generar ingresos y empleos para los sectores populares en condiciones dignas, lo cual requiere de la activa intervención del Estado para fomentar su desarrollo y consolidación y complementar los ingresos de los trabajadores de ser necesario (salario social complementario).<sup>2</sup>

De este modo, se puede afirmar que dichas estrategias habitacionales tienen un fuerte potencial productivo a través de la creación de empleo directo, la reducción de costos por m<sup>2</sup> construido, la sostenibilidad financiera y la solidaridad económica de la comunidad involucrada. En definitiva, implican el fortalecimiento del entorno productivo y de los circuitos populares del mercado, desarrollando capacidades técnicas, económicas y organizacionales. Sumado a ello,

1 Tal vez no haya mejor ejemplo de PPH en nuestro país que la experiencia de la Organización Barrial Tupac Amaru, que construyó miles de viviendas y equipamientos en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas, llegando a convertirse en el tercer empleador de la provincia.

2 En 2016, bajo el auspicio de la CTEP, legisladores nacionales promovieron la declaración de Emergencia Social que contempla la creación de un Salario Social Complementario que permitiría institucionalizarlo.

en aquellos casos en que los ámbitos de producción y circulación se encuentran gestionados por organizaciones sociales, cooperativas o empresas autogestionarias, se logra romper con la concentración de las grandes empresas que proveen materiales de construcción.

No obstante, las formas de organización y gestión de estas experiencias determinarán algunos de los propios límites. En este sentido y como intentaremos demostrar a partir de los casos de estudio, es a partir de la gestión asociativa o cooperativa, la solidaridad y la reciprocidad que se pueden emprender proyectos de este tipo. Este salto cualitativo es el que transforma experiencias atomizadas en prácticas alternativas para la resolución de los problemas de acceso al suelo y a la vivienda.

Llegado este punto no podemos obviar la capacidad que los sectores populares han tenido para gestar instancias de organización socio-territorial, fomentando la participación comunitaria en las esferas de planificación, decisión y ejecución. Esta cualidad organizativa, si bien surge muy temprano en el tiempo, adquiere fortaleza y expansión en los años ochenta con el fenómeno de los asentamientos populares, especialmente en el conurbano bonaerense pero también en muchos otros lugares del país, y se ha ido complejizando en función de las nuevas prácticas, cambios en el rol del Estado, las políticas públicas, etc. (Merklen, 1997; Stratta, 2009). El bagaje adquirido en estas décadas permite hoy retomar esa demanda no solo por el acceso al suelo y un hábitat digno, sino también por el ejercicio del derecho a la ciudad, entendido como el control y la participación en el destino del excedente generado en el proceso de urbanización (Harvey, 2012).

Al poner el foco sobre la región andina de la Norpatagonia, cuyo perfil socioproductivo se encuentra fuertemente vinculado al turismo y a los servicios afines, y que tienen su fundamento en el paisaje privilegiado circundante (Guevara, 2016a), las capacidades de la PPH adquieren un renovado interés, al estar insertas en economías que se muestran incapaces de incorporar a los sectores populares al mercado formal de trabajo, a la vez que estos últimos son excluidos de la posibilidad real de acceder al suelo y a la vivienda de manera formal, producto de la especulación inmobiliaria y la exponencial valorización del precio de la tierra en esos entornos.

San Carlos de Bariloche y San Martín de los Andes son dos ciudades que se han estructurado en términos socio-económicos y urbanísticos en función de su consolidación como destino turístico y que han generado un modelo de desarrollo urbano que combina crecimiento en extensión, elevados niveles de informalidad y escasa

consolidación urbana. A partir de estas deficiencias y de los crecientes efectos no deseados del turismo, desde hace años se viene discutiendo, sobre todo en Bariloche, la necesidad de diversificar la base económica, centralizada en una actividad que está sujeta a variables externas como la fluctuación de tasas de cambio, la demanda externa, la situación macroeconómica nacional, contingencias climáticas, etc. y que se muestra incapaz de absorber las demandas de todos los sectores sociales. De hecho, en la ciudad de Bariloche las últimas décadas han reflejado que la proporción de turistas y población bajó de 10 a 6 aproximadamente, lo que permite dar cuenta de esta insuficiencia (Guevara, 2016b). Si bien existen otros sectores que generan empleos formales, como el tecnológico y el sector público, su importancia no parece ser suficiente para compensar los 4.000 puestos laborales que fluctúan por la estacionalidad del turismo, ni el nivel de actividad que este genera (Kozulj, 2016). Si a esta situación le sumamos la consolidación de un mercado inmobiliario restrictivo y la falta de regulación del suelo, las formas que adquieren la PPH se han convertido en una práctica central de los sectores populares para disputar una ciudad inclusiva. De ahí que en este trabajo postulamos la PPH como herramienta para la diversificación de la base económica de las ciudades con un perfil similar.

Los casos de estudio seleccionados representan experiencias colectivas surgidas en respuesta a la problemática de acceso al hábitat y al escenario urbano en dicha región. Tanto la organización cooperativa, como la adopción de principios democratizadores y participativos, nos permiten proyectar estas prácticas como un camino posible a adoptar por los sectores populares.

## **Experiencias de producción popular del hábitat en la región andina: la CTEP Cordillerana**

La CTEP es una organización social que nació en 2011 con la vocación de representar sindicalmente al sector de trabajadores no asalariados que, históricamente minoritarios en nuestro país, al menos desde la segunda posguerra, comenzaron a expandirse con el advenimiento de las políticas neoliberales desde la década de 1970 y especialmente desde la década de 1990. Con la crisis social y económica de 2001, se puso de manifiesto que el modelo de desarrollo imperante en nuestro país y su inserción en la economía global no tenía capacidad para absorber plenamente a una parte importante de la fuerza de trabajo que se veía marginada. Las políticas sociales focalizadas, propias del paradigma neoliberal, no alcanzaban a paliar la situación de estos sectores que, literalmente, debían “inventarse” sus medios de vida a partir de la (re)

utilización de medios de producción de descarte<sup>3</sup> y el uso intensivo de fuerza de trabajo, en actividades de subsistencia con muy baja productividad. En términos espaciales, estos ajustes estructurales tuvieron sus consecuencias en la distribución del espacio y en las disputas por la apropiación del espacio urbano de los sectores populares, modificando ciertas prácticas de producción del hábitat (surgimiento de asentamientos informales, fin de loteos económicos, radicación de villas, etc.).

Las políticas de promoción al consumo y el mercado interno desarrolladas en el período de 2002-2015, si bien generaron una cierta recomposición del empleo asalariado y con este de los sindicatos tradicionales, no alcanzaron tampoco a integrar por completo a este sector, que siguió representando alrededor de un tercio de los sectores populares. Ante esta realidad, en 2011, la CTEP se conformó por el impulso de numerosas organizaciones sociales y políticas, como el Movimiento Evita y el Movimiento de Trabajadores Excluidos, que plantearon la necesidad de avanzar hacia la institucionalización del sector de la economía popular y el reconocimiento de mayores derechos para los trabajadores enrolados, generando acuerdos mínimos para dar nacimiento a una herramienta sindical.<sup>4</sup> Entre fines de 2015 y principios de 2016, en la transición de una gestión a otra, llegó el reconocimiento formal de lo que se denominó “personería social” para la CTEP. Esto es, el reconocimiento de su capacidad de representar a este sector, junto a otras organizaciones que deberían inscribirse en registro creado a tal fin.<sup>5</sup>

Desde su conformación, la CTEP ha venido realizando un intenso y sostenido esfuerzo de federalización, tratando de materializar la existencia de la organización en todo el territorio del país. Ya en 2013, con la creación de la Escuela Nacional de Organización Comunitaria y Economía Popular (ENOCEP) en San Martín de los Andes (Neuquén), se empezó a generar un polo organizativo dinámico en la región andina norpatagónica, que abarca territorios de Neuquén

3 La recuperación y el reciclado de residuos sólidos urbanos tal vez sea el caso paradigmático.

4 La CTEP de alguna manera recupera la experiencia de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), que intentó en la década de 1990 y hasta fines de la década de 2000 representar a este sector a través de su propuesta de afiliación directa y la organización territorial como complemento de la organización en el lugar de trabajo (“la nueva fábrica es elbarrio”).

5 Esto se logró con la firma de las resoluciones 1727/15 y 32/16 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

y Río Negro.<sup>6</sup> A partir de este impulso inicial, la CTEP Cordillerana empezó a agrupar diferentes experiencias de las localidades de Junín de los Andes, San Martín de los Andes, Villa La Angostura, San Carlos de Bariloche y El Bolsón, entre otras. Rápidamente, la rama más dinámica de la naciente CTEP Cordillerana mostró ser la de PPH, evidenciando que los cambios macroeconómicos tienen su expresión en el espacio urbano y que la demanda por el acceso al hábitat se había vuelto muy acuciante en la región. Como fue señalado en otros trabajos (Guevara, 2016a, entre otros), el entorno natural privilegiado y la base económica centrada en el turismo hacen que la región andina sea particularmente excluyente en materia de acceso al hábitat. Esto sucede aún en ciudades donde la tierra de expansión es todavía relativamente abundante, como puede ser Bariloche (Guevara, 2016b), pero que se encuentra concentrada en pocas manos y demandada por usos más rentables vinculados a la actividad turística, la mayoría de las veces, y forestal, de manera más acotada.

Una de las experiencias más emblemáticas de producción popular del hábitat de la región es lo que se conoce como el Barrio Intercultural (Lote 27) de San Martín de los Andes. Este barrio es el producto de una alianza estratégica entre el *Lof mapuche* (comunidad) Curruhuinca y la organización social Vecinos Sin Techo, por el que la comunidad cedió 77 hectáreas de un predio de 400 hectáreas restituido al pueblo mapuche de manos del Ejército por la Ley Nacional 26.725, para la realización de un barrio popular. También se cedieron 31 hectáreas a la Municipalidad de San Martín de los Andes para la realización de infraestructura.

Los Vecinos sin Techo nacieron en el año 2004, agrupando a cientos de vecinos que estaban afectados por la problemática del hábitat en el marco de la declaración de emergencia habitacional en la ciudad que afectaba a más de 2.500 familias. El proceso de PPH en el Barrio Intercultural es una de las experiencias más innovadoras en la materia, incluyendo además la dimensión de la multiculturalidad, el respeto a los territorios ancestrales de los pueblos originarios, la preservación del medio ambiente y la propiedad colectiva como veremos seguidamente. En la actualidad están en construcción más de 100 viviendas en el barrio en el marco de diferentes programas de nivel nacional y se destaca el desarrollo de un *clúster* productivo de vivienda

6 Para ello se radicó temporalmente en la región uno de los referentes nacionales de la CTEP, abogado Juan Grabois, Secretario de Formación de la CTEP y coordinador de la escuela.

social, que apunta a la conformación de un territorio sustentado por el trabajo de los propios vecinos. El proyecto incluye incluso una unidad productiva popular de fabricación de paneles para construcción en seco.

Una de las particularidades de este proceso es que, amparado en la figura de la propiedad comunitaria reconocida a los pueblos originarios para la tenencia de sus tierras (artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional y Ley 23.302), se propone una forma de tenencia que rompe con la hegemonía de la propiedad privada individual que impera en nuestras sociedades. Esta experiencia se relaciona no solo con la propiedad comunitaria ancestral de los pueblos originarios, sino también con experiencias de PPH de la región como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCVAM) de Uruguay o la Federación de Cooperativas Autogestionarias del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (Federación MOI) de Argentina. Además del Barrio Intercultural, la CTEP Cordillerana agrupa otras experiencias de hábitat popular como pueden ser tomas de tierra más clásicas: Toscas Blancas en Junín de los Andes y Loma del Medio en El Bolsón, entre otras.

### Imagen 1. Barrio Intercultural de San Martín de los Andes



Fuente: La COOPERATIVA.

### El Barrio Frutillar Norte – 26,5 hectáreas de San Carlos de Bariloche

La situación habitacional en la ciudad de San Carlos de Bariloche se recrudeció fuertemente en los años 2006-2009, producto de las restricciones en el acceso al suelo urbano que el contexto de recuperación

económica vigente desde 2002 no había logrado paliar. Se daba entonces la aparente paradoja, como sucedió en muchas ciudades de nuestro país (Guevara, 2015), que había familias que contaban con algún ingreso extra que podían eventualmente disponer para (auto)construir su vivienda, pero sin suelo para hacerlo, generando una enorme presión sobre la tierra vacante y sobre los barrios que habían permitido un acceso al suelo, aunque sea en condiciones informales, como las villas y asentamientos, produciendo su acelerada densificación. Este fue el contexto estructural en el que se sucedió un ciclo de tomas de tierra bastante masivo y que dio como resultado la promoción de una serie de normativas vinculadas al tema habitacional como intento de respuesta institucional por parte de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB):

- Banco de tierras municipal - Ordenanza 1594-CM-2006.
- Consejo Social de Tierras y Viviendas - Ordenanza 1595-CM-2006.
- Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social - Ordenanza 1815-CM-2008.
- Declaraciones de emergencia habitacional - Ordenanzas 1825-CM-2008, 1971-CM-2009, 2165- CM-2011, 2273-CM-2011.

También se extendieron formas de organización vinculadas al hábitat, como fue la experiencia de la “Asamblea Permanente por la Tierra y la Vivienda para Todos”.

En este marco, la gestión del Intendente Cascón impulsó y/o viabilizó una serie de proyectos habitacionales de carácter social entre 2009 y la finalización de su mandato. Entre los principales se encuentran Altos del Este (35 hectáreas), Valle Azul<sup>7</sup> y, precisamente, Frutillar Norte (26,5 hectáreas).

.....

7 Si bien no es objeto de análisis en este artículo, Valle Azul también podría ser considerada como una experiencia de PPH. De hecho, la organización utiliza este concepto como parte de su promoción. El planteo original del proyecto, impulsado por la Mutual de los Trabajadores Germán Abdala, era por demás interesante e implicaba la producción de más de 600 lotes con servicios, la construcción de viviendas con tecnología de paneles e incluso la instalación de una fábrica local de estos paneles. Una serie de irregularidades coartó el desarrollo del proyecto, generando una intensa polémica que reiteradamente es objeto de interés periodístico (ver por ejemplo notas del mes de octubre de 2016 en el Diario Río Negro). Al día de hoy, el proyecto está inconcluso y se limita a la producción de lotes con servicios para alrededor de 400 familias, habiendo tenido que reintegrar parte de los lotes a la Municipalidad, así como dejado de



Las tierras donde se localiza Frutillar Norte fueron objeto de una intensa polémica, por lo que se denunció públicamente como un intento de triangulación para favorecer los intereses de un propietario privado. La Cooperativa de Electricidad de Bariloche Ltda. (CEB), prestadora de entre otros servicios la energía eléctrica de la ciudad, había adquirido 216 hectáreas en la ladera sur del Cerro Otto que formaban parte de la sucesión Capraro, como estrategia de capitalización durante la gestión de Leonardo De Ferraris al frente de la entidad. Posteriormente, vendió 80 hectáreas a Arelauquen, un barrio cerrado ubicado en el sur de la ciudad. En 2010, bajo la gestión en la CEB del futuro Intendente Omar Goye, vendió mediante una licitación el remanente de 136 hectáreas a un grupo empresario privado, cuya cara visible es Roberto Eiletz, pero que está integrado por Alejandro Gravier, marido empresario de la reconocida modelo Valeria Mazza, y concuñado de Nicolás Van Ditmar, quien oficia como representante de los intereses inmobiliarios en la región del magnate inglés Joe Lewis.<sup>8</sup> El precio pagado por el privado en una licitación muy poco difundida, donde fueron los únicos oferentes, fue de un valor promedio de U\$S 8.000 la hectárea (un total de U\$S 1.100.000 las 136 hectáreas). Tres meses después, este mismo privado estaba pre-vendiendo a la MSCB las 42,5 hectáreas integrantes de esa parcela a un valor de U\$S 60.000 la hectárea, precio que si bien se explica en parte por ser las hectáreas en mejores condiciones para ser urbanizadas y por ello las más caras, implicaba una enorme e injustificada transferencia de renta urbana.<sup>9</sup>

.....

lado la dimensión más estrictamente productiva del proyecto, que es la que le daba un potencial impacto mayor. Más allá de la veracidad o no de las denuncias sobre irregularidades, cuestión que todavía no fue saldada por la Justicia, esta experiencia pone de manifiesto la importancia de los controles internos y externos en estos procesos de PPH que, como toda manifestación de la actividad humana, no está exenta de desviaciones, corrupción y desmanejos por parte de sus protagonistas.

8 Joe Lewis es un multimillonario británico, vinculado a los negocios de la producción y distribución de energía eléctrica, que es conocido en nuestro país porque adquirió una propiedad en la zona de El Bolsón, que incluye en su totalidad el Lago Escondido. Desde su adquisición, impidió el acceso al espejo de agua, construyó un complejo residencial que utiliza solo temporariamente y recientemente construyó una hidroeléctrica para conectarse al sistema nacional y proveer energía. Asimismo, empresas vinculadas al magnate impulsan un proyecto inmobiliario en el Cerro Perito Moreno, denominado Laderas, que es objeto de una intensa polémica en la ciudad de El Bolsón desde hace años, por el origen irregular de la compraventa y por el nivel de impacto ambiental que podría tener el proyecto en una zona de extrema fragilidad.

9 En <<http://www.agenciacta.org/spip.php?article2480>>.

En 2011 se firmó el boleto de compraventa *ad referendum* de la aprobación del Concejo Municipal entre la MSCB y Catalina Eiletz, por un total de 42,5 hectáreas. Las demoras en efectivizar el plan de pagos por parte de la MSCB hicieron que el privado diera por finalizada la operación.<sup>10</sup> No obstante, la MSCB ya se había obligado con al menos cuatro entidades sin fines de lucro para venderles dicha tierra para desarrollar proyectos de lotes sociales. Las cuatro cooperativas involucradas (La Pionera Patagónica, 13 de mayo, Sueño de todos y Liu Cura) habían avanzado incluso con la mensura de las tierras y trabajo de desmalezamiento y cercado, tomando posesión efectiva de las tierras.

Los boletos de compraventa suscriptos con las cooperativas fueron aprobados por la Ordenanza 2233-CM-2011, que fijaba el precio de venta al contado a las entidades en \$30 el m<sup>2</sup> por un total de 425.000 m<sup>2</sup> a deslindar del inmueble 19-2-H-10-2b. Esta situación planteó una suerte de encrucijada para la MSCB, que no había logrado perfeccionar la compraventa de una tierra que ya se había comprometido a vender a terceros. En 2012, ante la falta de respuesta de la MSCB las cooperativas tuvieron que intimarla para que comunique el mecanismo de pago, haciendo saber formalmente de su voluntad de pago. En marzo de ese año se realizó una mediación judicial entre la MSCB y Eiletz<sup>11</sup> y, dado que no hubo acuerdo sobre el precio a pagar ni la modalidad, la operación quedó nula.

Como consecuencia de esto, el ejecutivo municipal tomó la decisión de impulsar la expropiación del predio. En junio se sancionó la Ordenanza 2314-CM-2012, que declara de utilidad pública y sujeta a expropiación 26,5 hectáreas de la parcela, reduciendo el monto de la operatoria inicial por falta de recursos. La expropiación fue aprobada posteriormente por la Legislatura Provincial mediante la Ley 4786 de agosto de 2012. En 2013, la Ordenanza 2406-CM-2013 refrendó los boletos de compraventa firmados por las cooperativas. Posteriormente, se conformó una mesa de seguimiento del trámite de expropiación y de la gestión de las obras de infraestructura que si bien fue discontinuada en numerosas oportunidades por las diferentes gestiones que se sucedieron en la MSCB y en el IMTVHS, se mantiene hasta la actualidad.

El futuro barrio se encuentra ubicado en la ladera sur del Cerro Otto, en la zona sureste del ejido municipal. Linda al sur con

10 Carta Documento N° 221462595 del 13 de septiembre de 2011.

11 Expte. N° 0034-12.

el Barrio Frutillar, al oeste con el barrio 2 de Abril y Unión, al este con el barrio 400 viviendas y al Norte con la ladera del Cerro Otto. Esta localización es parte de la zona denominada “el Alto”, que es la zona de asentamiento de los barrios de los sectores más populares de la ciudad.

**Mapa 1. Localización en el ejido urbano de Frutillar Norte**



Fuente: elaboración propia.

## **PPH en Bariloche: la experiencia de la COOPERATIVA**

Durante el año 2008, la crisis habitacional que vivía San Carlos de Bariloche se vio profundizada y puesta de manifiesto en masivas ocupaciones de tierras y viviendas en diversos sectores de la ciudad. En este contexto, el “Centro de Educación Popular Antonio Alac”, organiza un “Encuentro por la Tierra” del que surgirá inmediatamente después la “Asamblea Permanente por la Tierra y la Vivienda para Todos”. La misma se constituye en un espacio de recepción de la problemática, acompañando la mediación en los conflictos surgidos. Un espacio en el que se intentaba proponer “la organización colectiva” como el camino de búsqueda de soluciones para los sectores populares.

Es así que, buscando conocer y compartir experiencias de resolución del hábitat implementadas en otros lugares del país, se

invitó a referentes de la Federación de Cooperativas Autogestionarias del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la Central de Trabajadores de la Argentina (MOI), para conocer la propuesta basada en casi veinte años de experiencia de construcción colectiva. Surgió de allí un primer grupo que decidió emprender una experiencia de PPH, dando origen a la Cooperativa de Vivienda, Consumo y Servicios Públicos La Pionera Patagónica Ltda. En el año 2009, se firmó un primer Convenio de Colaboración con el IMTVHS (Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social) para dar impulso a un proyecto de lotes sociales con la COOPERATIVA.

En un principio la experiencia creció bajo la tutela del MOI. No obstante, posteriormente la COOPERATIVA resuelve dejar de participar del espacio, por desacuerdos en los criterios de construcción política, y consolidar un espacio autónomo, pero sin dejar de buscar la posibilidad de integrarse a espacios más amplios.

En diciembre de 2011 se firma con el Municipio de Bariloche un boleto de compra-venta por 22.000 m<sup>2</sup> por un total de \$660.000 al contado. La entidad debió adelantar \$31.292 y además se reconocieron \$12.450 por la cantidad de horas trabajadas en desmalezamiento y amojonamiento en la localización original.<sup>12</sup> El saldo de \$616.258 fue comprometido a ser pagado en 96 cuotas de \$10.016, lo que implica una tasa de interés implícito del 12% anual sobre saldo.

La COOPERATIVA elaboró en los meses siguientes un proyecto urbanístico para un barrio de 65 familias, determinando en acuerdo con el IMTVHS el trazado de las calles, la localización de las manzanas y los espacios destinados a los usos familiares y comunitarios (7 lotes destinados a usos mixtos). Para elaborar el proyecto urbanístico se desarrollaron talleres de Diseño Arquitectónico Participativo, coordinados por los asociados técnicos, profesionales del área de arquitectura, sociología y trabajo social, entre otras disciplinas.

.....

12 La modificación de las 42,5 a 26,5 hectáreas a urbanizar por parte de la MSCB implicó una relocalización de la COOPERATIVA dentro del predio y un perjuicio para la misma, dado que ya estaba realizando trabajos preliminares en la tierra, lo que motivó un planteo por parte de la entidad de reconocimiento de las horas trabajadas, que fue aceptado por el IMTVHS.

**Figura 1. Plano del barrio**

Fuente: equipo técnico de la COOPERATIVA.

La población que forma parte del proyecto habitacional está integrada por familias en condiciones de emergencia habitacional de la ciudad de San Carlos de Bariloche, que se fueron capacitando en el proceso, en la construcción y el acceso al derecho a una vivienda y hábitat digno. La mayoría de las familias está compuesta por población joven, con hijos pequeños, pero también hay muchos casos de hogares con parejas sin hijos o con un único integrante.

Una importante porción de los cooperativistas son trabajadores del sector de la Economía Popular: trabajadores independientes, artesanos, emprendedores, trabajadores de la construcción y del servicio doméstico, miembros de cooperativas de trabajo, así como también hay quienes se encuentran desempleados o sub-empleados. Es importante destacar que, en general, este sector de los trabajadores suele estar excluido de los planes habitacionales, al no poder demostrar capacidad de pago dada la fluctuación permanente de sus ingresos, lo que implica que el proyecto en cuestión sea particularmente inclusivo en términos socio-laborales.

Una parte de los asociados resuelven actualmente su situación habitacional a través de onerosos alquileres que les resultan de difícil acceso y que dificultan el desarrollo de una vida acorde a las necesidades de sus familias; también hay quienes comparten vivienda con otros miembros de la familia, describiendo situaciones de hacinamiento familiar, e incluso hay quienes se encuentran ocupando precariamente algún terreno, pero sin demasiadas expectativas de consolidación en ese lugar.

Si bien el objeto central de la COOPERATIVA es la resolución de la problemática habitacional, reniega de una concepción “techista” que se limite a la vivienda –unidad física como objetivo– y plantea formas organizativas para abordar integralmente las problemáticas de reproducción social de los sectores populares.<sup>13</sup>

Desde 2014, la COOPERATIVA participa orgánicamente de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) Seccional Cordillerana, asumiéndolo como espacio de construcción de poder popular a favor de un sector que aún no ve reconocidos gran parte de sus derechos laborales, sociales, culturales y económicos. La decisión de participar de la CTEP estuvo motivada por la necesidad de formar parte de un espacio organizativo más amplio de carácter nacional y, a su vez, teniendo en cuenta que gran parte de la población de la cooperativa se desarrolla en el sector de la economía popular.<sup>14</sup>

13 En ese camino, a fines de 2014, se conformó la sección Consumo de la Cooperativa. Originalmente pensada para conformar un nodo de compra para el futuro barrio en el marco del Mercado Comunitario Municipal (MCM), el devenir de los acontecimientos hizo que se firmara en julio de 2015 un convenio de co-gestión entre la COOPERATIVA y la MSCB para operar el MCM, convenio que duró hasta agosto de 2016. Durante dicho período, la COOPERATIVA participó activamente de las instancias de administración y planificación del MCM, así como del proceso de discusión que terminó con la sanción de la Ordenanza 2747-CM-2016 de creación del Ente Autárquico del Mercado Comunitario (EMCO). Actualmente, la COOPERATIVA está funcionando como un nodo de consumo del MCM, articulando con otras organizaciones como Coopate, Colectivo Al Margen, la Mesa de Cooperativas del Sistema de Estacionamiento Medido y Solidario y la Asociación de Recicladores de Bariloche.

14 Como parte de esta pertenencia se desarrolló en el año 2015, en articulación con un proyecto de Voluntariado Universitario de la Universidad Nacional de Río Negro, la filial local de la Mutual Senderos, que es la cobertura de salud conformada por la CTEP para los trabajadores del sector.

## Imagen 2. La COOPERATIVA



Fuente: La COOPERATIVA.

## Imagen 3. Trabajos de mensura en Frutillar Norte



Fuente: La COOPERATIVA.



Fuente: La COOPERATIVA.

El proyecto de PPH que ha venido impulsando la COOPERATIVA mantuvo, en líneas generales, los ejes que planteaba el MOI y que fueron tomados a su vez de la experiencia señera de la FUCVAM: autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva.<sup>15</sup>

La autogestión remite a la característica nodal de la organización. Es un concepto que tiene implicancias culturales, económicas y fundamentalmente políticas. Rodríguez (2004) plantea que la autogestión enfatiza la toma de decisiones, tanto en el control del proceso productivo como en la participación en la definición de las políticas. Implica, como vimos en el primer apartado, una participación activa de la población en todas las etapas de producción del hábitat.

La ayuda mutua, por su parte, es un aporte colectivo en mano de obra que el grupo familiar cooperativista hace al proceso de construcción y tiene dos propósitos: en primer lugar, reduce significativamente los costos de la obra (los trabajos de mano de obra sin calificación pueden significar entre el 10-15% del total de una vivienda); en segundo lugar, consolida al grupo cooperativo, a partir de la relación que se genera en el trabajo cotidiano, fomentando la solidaridad y otros valores cooperativos.

---

15 Este apartado se nutre tanto de la experiencia de la COOPERATIVA, como de la experiencia, formación y/o intercambios del autor junto a organizaciones como la Federación MOI y la FUCVAM, entre otras.



La propiedad colectiva constituye otro eje central de la organización, es una herramienta de lucha que permite garantizar que aquello que se “gana” colectivamente por la organización popular, no se “pierda” individualmente, producto de procesos de especulación con el hábitat, que es tan habitual en las formas mercantiles de producción del hábitat. Este es uno de los ejes más polémicos porque, a diferencia del Barrio Intercultural, no cuenta con el paraguas de la propiedad comunitaria. En términos del derecho positivo, la propiedad colectiva no existe en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que ocurre en Uruguay. Es por eso que, tanto el MOI como experiencias de la CTEP (la misma COOPERATIVA o la Organización Social y Política Los Pibes de La Boca), cuando hablan de propiedad colectiva se refieren a la escrituración de los inmuebles a nombre de una cooperativa o alguna personería jurídica que agrupe a los destinatarios del proyecto. Si bien, esto no implica otra cosa que una propiedad privada en cabeza de una personería jurídica, dada las formas democráticas de decisión que tienen las organizaciones cooperativas, funciona como un freno a la posibilidad de especulación con el hábitat y dificulta la reintroducción en el mercado inmobiliario de estos pedazos de territorio “ganados al mercado”.

### Imagen 5. Adjudicación de lotes



Fuente: La COOPERATIVA.

También se procura la participación activa, la formación y la capacitación de las familias que conforman el colectivo, a través de seminarios y talleres de formación y discusión. Por ello, en el año 2015 la COOPERATIVA fue una de las principales impulsoras de una cohorte de veinte integrantes de organizaciones de Bariloche y El Bolsón que asistieron al primer módulo de la Escuela Nacional de Organización Comunitaria y Economía Popular (ENOCEP) en San Martín de los Andes.

### Imagen 6. Escuela Nacional de Organización Comunitaria y Economía Popular



Fuente: La COOPERATIVA.

Si bien el objetivo original de la COOPERATIVA era promover procesos de autoconstrucción colectiva por ayuda mutua, la MSCB planteó casi desde el comienzo que estaba imposibilitada de materializar las redes de infraestructura de servicios básicos para urbanizar las 26,5 hectáreas. En este contexto, alrededor del año 2014 se generó la posibilidad de gestionar más de 900 viviendas en el marco del Programa Federal de Construcción de Viviendas, denominado en la actualidad “Techo Digno”. Como estas viviendas incluyen en su financiamiento las mencionadas infraestructuras, la propuesta de la MSCB para todas las entidades con las que había conveniado fue que aceptaran, al menos parcialmente, las viviendas del programa nacional, para garantizar de esa forma la materialización de los servicios básicos en Frutillar Norte. Así, en la actualidad, dos

tercios de la COOPERATIVA son adjudicatarios de viviendas en el marco del programa Techo Digno, mientras que el tercio restante se encuentra gestionando un financiamiento para construir las viviendas en el marco del Programa de Integración Socio-comunitaria, articulando con las Cooperativas de Trabajo L.A.B.U.R.A.R., El Progreso, INKA y Mártires de Chicago. Este programa, si bien no se basa explícitamente en una concepción de PPH, plantea la construcción de viviendas a través de Cooperativas de Trabajo, incorporando la dimensión productiva que le es inherente. Este programa es uno de los principales canales de promoción de la PPH por parte de la CTEP en todo el país.

## Conclusiones

Dado el carácter restrictivo del acceso al hábitat en las ciudades de la región andina de la Norpatagonia, los sectores populares de la región vienen protagonizando desde hace años formas alternativas de resolución de esta problemática. Si bien es claro que la forma más importante en términos cuantitativos es la autoproducción a través de tomas de tierra y autoconstrucción progresiva de la vivienda individual, no es menos cierto que abundan en la región experiencias más organizadas y colectivas de PPH. Dos de las experiencias más consolidadas forman parte de la CTEP Cordillerana: el Barrio Intercultural y el barrio que impulsa la COOPERATIVA. Si bien son procesos que no están acabados y se encuentran en marcha, al día de la fecha es posible reconocer que estas experiencias organizadas de PPH tienen un enorme potencial para garantizar este derecho humano fundamental y debieran ser impulsadas y desarrolladas por los gobiernos locales de la región, no como la única, pero sí como una parte importante de un menú heterogéneo de políticas habitacionales. Estos fenómenos que han surgido y madurado desde la lógica de la necesidad, rebasando las lógicas estatales y mercantiles, requieren en su devenir nuevas respuestas de políticas públicas hacia el Estado, quien debe brindar el marco para su desarrollo (Arqueros *et al.*, 2008).

Lo que evidencian los casos de estudio es que los PPH aparecen como una herramienta estratégica para generar fuentes de trabajo y potenciar las unidades productivas locales que se relacionan con estas actividades. En ese sentido, pueden ser pensados como una vía válida para la diversificación de la base económica tantas veces declamada en la región, buscando mejorar el entorno urbano y orientándose hacia la sustentabilidad y la efectiva democratización de nuestras ciudades. No es menos cierto que para

llegar a consolidar experiencias de este tipo es necesario trascender las formas individuales de autoproducción y articular experiencias colectivas que permitan generar proyectos integrales que superen la construcción de la unidad física. La organización cooperativa, bajo los principios de la autogestión, la ayuda mutua y la propiedad colectiva, se muestra como un camino posible para disputar el modelo hegemónico de urbanización y lograr el efectivo derecho a la ciudad. Como señala Coraggio, el desafío está en potenciar la gestión popular del hábitat, bajo la responsabilidad central de las organizaciones, en interrelación con el sector público y el capitalismo, pues es un tipo de gestión que contribuye especialmente a desarrollar la autonomía y la responsabilidad de los sectores populares (Coraggio, 1992).

## Bibliografía

- Arqueros, M; Gil, M *et al.* 2008 “Córdoba y Mendoza: Dos casos para pensar la producción social del hábitat” en *Revista INVI* N° 62 (Santiago: Universidad de Chile).
- Coraggio, J. L. 1992 “El desarrollo de la economía popular urbana como contexto para las políticas de vivienda en América Latina” en *Ponencias* N° 3 (Quito: Instituto Fronesis).
- Guevara, T. 2015 ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires (1996-2011) (México: Universidad Nacional Autónoma de México; Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).
- Guevara, T. 2016a “¿Y el título para cuándo? El proceso de regularización del barrio Virgen Misionera” en *Revista Cadernos Metrópole* N° 18 (35).
- Guevara, T. 2016b “Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche (2015)”. En *Revista Sudamericana* (en evaluación).
- Harvey, D. 2012 *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (Madrid: Ediciones Akal).
- Kozulj, R. 2016 *Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche años 2014-2015* (CIETES, UNRN).
- Merklen, D. 1997 “Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierra en el conurbano de Buenos Aires” en *Revista Nueva Sociedad* N° 149, pp. 162-177.
- Olsson, J.; Ortiz Flores, E. *et al.* 2011 *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina* (Montevideo: Trilce).
- Rodríguez, C. 2004 “Hábitat, cooperativismo autogestionario y redefinición de las políticas públicas: buscando la ‘nueva fábrica’ en los barrios de Buenos Aires” en *Revista Argumentos*, N° 4.
- Rodríguez, C., Di Virgilio, M. *et al.* 2007 *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*

(Buenos Aires: Área de Estudios Urbanos-Instituto de Investigación GinoGermani).

- Schteingart, M. 1984 “El sector inmobiliario y la vivienda en crisis” en *Comercio Exterior* N° 34(8), pp. 739-750.
- Stratta, F.2009 “La disputa por el espacio urbano. Las tomas de tierra en el Gran Buenos Aires durante los años ochenta” en *El tizón encendido. Protesta social, conflicto y territorio en la Argentina de la postdictadura* (Buenos Aires: Editorial El Colectivo).

**Otras  
temáticas**





# Movimiento urbano en América Latina

## De cara a la nueva agenda urbana

Cristina Reynals, Alessio Surian y  
Paul Maquet Makedonski

### Resumen

Este trabajo intenta dar cuenta de algunas de las respuestas de los movimientos urbanos populares organizados de América Latina, asumiendo que es imposible no asociar el crecimiento de la informalidad y de un mercado informal, al modelo de ciudad, que se fractura, elitizándose y precarizándose a la vez, que responde al modelo donde las viviendas dejaron de ser bienes de uso (casas para vivir) para transformarse en bienes de cambio y reserva de valor (casas para especular).

### Abstract

*This paper attempts to account for some of the responses of organized urban popular movements in Latin America, assuming that it is impossible not to associate the growth of informality and an informal market with the city model, which fractures, elitizing and becoming precarious. at the same time, that responds to the model where the houses stopped being used goods (houses to live) to be transformed into goods of exchange and reserve of value (houses to speculate).*

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018



# *Urban movement in Latin America: facing the new urban agenda*

## **Cristina Reynals**

Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Se desempeña como coordinadora para América Latina de la Universidad Popular Urbana de la Alianza Internacional de Habitantes, Argentina.

*Specialist in Planning and Management of Social Policies. She is the coordinator for Latin America of the Urban Popular University of the International Alliance of Inhabitants, Argentina.*

## **Alessio Surian**

COFIR Universidad de Pádua, Italia. Miembro de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Internacional del Foro Mundial de Educación. Trabaja en la Universidad de Padua (Italia) donde es profesor de Comunicación Planificación Educativa e investiga los temas de Competencias Sociales e Interculturales.

*COFIR Universidad de Pádua, Italia. Member of the Executive Secretariat of the International Council of the World Education Forum. He works at the University of Padua (Italy) where he is a professor of Communication Educational Planning and researches the Social and Intercultural Competencies subjects.*

## **Paul Maquet Makedonski**

Social scientist Head of the Urban Development Institute (CENCA). Peru. Specialist in urban development, local planning, land management. Coordinator of the soil network for Latin America and the Caribbean of the Habitat International Coalition - HIC.

*Científico social. Responsable del Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA). Perú. Especialista en desarrollo urbano, planificación local, gestión del suelo. Coordinador de la red de suelo para América Latina y el Caribe de la coalición internacional del Habitat – HIC.*

---

## Palabras clave

1| Nueva agenda urbana 2| Movimientos urbanos 3| Incidencia 4| Desarrollo  
5| Políticas públicas

## Keywords

1| *New urban agenda* 2| *Urban movements* 3| *Advocacy* 4| *Development*  
5| *Public policies*

---

## Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

REYNALS, Cristina, ALESSIO, Surian y MAQUET MAKEDONSKI, Paul, Movimiento urbano en América Latina: de cara a la nueva agenda urbana. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8): 95-118, primer semestre de 2018.

# Movimiento urbano en América Latina

## De cara a la nueva agenda urbana

### Introducción

Históricamente, la ciudad ha representado el ideal de la vida social, el faro de la cultura y de la modernidad, centro de producción, de información, de decisión y de acumulación de capitales. El documento preparatorio de Hábitat III referido a ciudades inclusivas, señala que “la urbanización ofrece la posibilidad de nuevas formas de inclusión social, incluyendo mayor igualdad, acceso a servicios y nuevas oportunidades, y la participación y la movilización que refleja la diversidad de las ciudades, países y el mundo”.

Sin embargo, anota que existen diversos problemas que obstaculizan estas potencialidades, situados sobre todo en el plano de las decisiones políticas, de la gestión y de los instrumentos adecuados, y propone tres pilares para la nueva agenda urbana: planificación urbana, legislación urbana y financiación municipal, sin abordar de manera plena los cambios que se vienen desarrollado en general en las ciudades en el mundo, que son una consecuencia del proceso de globalización neoliberal que enfrentan nuestras sociedades.

Frente a esta realidad, nuestro trabajo da cuenta de algunas de las respuestas de los movimientos urbanos populares organizados de América Latina, teniendo en cuenta que es imposible no asociar el crecimiento de la informalidad y de un mercado informal, al modelo de ciudad, que se fractura, utilizándose y precarizándose a la vez, que responde al modelo donde las viviendas dejaron de ser bienes de uso (casas para vivir) para transformarse en bienes de cambio y reserva de valor (casas para especular). Los problemas de la informalidad son problemas de la Ciudad y requieren un abordaje integral desde la ciudad y sus causas y consecuencias deben para transformarse en bienes de cambio y reserva de valor.

## Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Hábitat III y ciudades inclusivas

El documento preparatorio de Hábitat III referido a “Ciudades Inclusivas”, señala que existen problemas importantes que constituyen obstáculos que impiden aprovechar a plenitud las oportunidades que ofrecen las ciudades, situados sobre todo en materia de políticas públicas, gestión urbana e instrumentos de gestión. Propone tres pilares para superarlos: la implementación de la nueva agenda urbana, la planificación, la legislación urbana y la financiación municipal.

La Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas, Conferencia temática realizada los días 6 y 7 de octubre del 2015, ya señalaba, en su declaración, algunos de los principales desafíos actuales de las ciudades. Así, en su primer acápite, “La Metropolización Mundial”, sostiene que: “vivimos en un mundo cada vez más urbano. Por primera vez en la historia más de la mitad de la población del mundo vive en ciudades. Para el 20250 esta cifra alcanzará casi el 70%”. Y agrega que, en 1996, cuando se celebró Hábitat II, la población urbana mundial era de 2.600 millones de personas, *ad portas* del Hábitat III, esta cifra se ha elevado a 4.000 millones. A este ritmo, a final del siglo la población mundial que vivirá en ciudades será superior al 85% del total. “Según las últimas previsiones de la ONU, 50% de los residentes urbanos vive en aglomeraciones de más de 500 mil habitantes”.<sup>1</sup> Esta situación genera desafíos de sostenibilidad ambiental, disponibilidad de servicios y de empleo, financiamiento del desarrollo urbano, cohesión social, e inclusión.

Con relación a la Nueva Agenda Urbana, la declaración de Montreal propone el desarrollo de una visión compartida y colaboración multinivel en la esfera pública, relación con todos los niveles de gobierno, y acuerdos de asociación; y como instrumentos de gestión la declaración de Montreal adelantaba que la gobernanza metropolitana necesita de un marco legal e institucional claro, basado en principios de democracia, y respeto a la autonomía local y subsidiariedad, y del financiamiento adecuado.

Tomando estos y otras recomendaciones y declaraciones del proceso preparatorio, la Declaración de Quito, que contiene 175

.....

1 En la actualidad, más de un habitante de cada dos vive en ciudades. En el 2050, lo harán tres de cada cuatro. Según proyecciones de Naciones Unidas, en el año 2025, de 8,3 mil millones de habitantes a nivel mundial, 5 mil millones vivirán en ciudades, y de ellos 4 mil millones en 27 ciudades de países del sur, de más de 8 millones de personas (21 de estas ciudades se sitúan en Asia). América Latina ya es predominantemente urbana, con un 75% de su población habitando en ciudades.

puntos que servirán de ruta para planear las ciudades del mundo en los próximos 20 años, señala en su punto quinto que:

Al reorientar la manera en que se planifican, se diseñan, se financian, se desarrollan, se administran y se gestionan las ciudades y los asentamientos humanos, la Nueva Agenda Urbana ayudará a poner fin a la pobreza y al hambre en todas sus formas y dimensiones, reducir las desigualdades, promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a fin de aprovechar plenamente su contribución vital al desarrollo sostenible, mejorar la salud y el bienestar humanos, fomentar la resiliencia y proteger el medio ambiente.

Agrega que comparte el ideal de una ciudad para todos:

A la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.

En general, la conferencia oficial ha tenido varias deficiencias: no partir en un balance crítico de la ruta seguida por Naciones Unidas desde Hábitat II, no poner énfasis en el derecho a la ciudad ante la careciente comercialización de las ciudades, y no procesar un debate crítico sobre las limitaciones de la gestión del suelo urbano ante dinámica excluyente del mercado del suelo.

## Contenidos Agenda Urbana Hábitat III

### VARIABLES Y COMPROMISOS

La nueva Agenda Urbana contiene algunas variables principales: población y urbanización, pobreza y desigualdad, y exclusión y segregación, a partir de los cuáles propone algunos compromisos:

#### Compromisos

- 1| No dejar a nadie atrás; poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones.

- 2| Afirmar los derechos ciudadanos.
- 3| Garantizar una Ciudad para todos.
- 4| Promover economías urbanas sostenibles e inclusivas; lograr la igualdad de género.
- 5| Sostenibilidad del medio ambiente en materia de tierra energía.
- 6| Aprobar y poner en práctica políticas de reducción de riesgos de desastres.

## Plan de Acción

Sobre esta base, el Plan de Acción plantea, entre otros aspectos:

### *Instrumentos de gestión*

1. Ítem 15: Trabajar en pro de un cambio de paradigma urbano:
  - Reorientar la manera de planificar, financiar, desarrollar, dirigir y gestionar las ciudades y AA.HH. propendiendo a un desarrollo urbano sostenible.
  - Reconocer la labor rectora de los gobiernos nacionales en la definición y aplicación de políticas urbanas inclusivas y eficaces.
  - Enfoques de desarrollo urbano sostenible centrado en las personas.
  - Fortalecimiento de la gobernanza urbana
  - Reactivación de la planificación
  - Marcos e instrumentos de financiación eficaces, innovadores y sostenibles.

### *Desarrollo urbano y rural sostenible*

2. Ítem 27: Acceso equitativo a la ciudad.
3. Ítems 26 y 49: Desarrollo urbano y rural centrado en las personas, que proteja el planeta (considera edad, género y cuidado del planeta); ordenamiento y uso sostenible de los recursos naturales y la tierra.

### *Economía urbana*

4. Ítem 45: Economías urbanas dinámicas, sostenibles e inclusiva.
5. Ítem 46: Vivienda social y PSH como dinamizadores del desarrollo económico.

6. Ítem 58: Entorno propicio para la actividad empresarial sobre la base de los principios de sostenibilidad ambiental y prosperidad inclusiva.

### *Gestión territorial*

7. Ítem 69: Función social y ecológica de las tierras.

8. Ítem 71: Gestión sostenible de los recursos.

9. Ítem 72: Planificación urbana y territorial.

10. Ítem 74: Gestión racional de los desechos.

11. Ítem 75: Construcción eficaz desde el punto de vista energético.

12. Ítems 65-67-73-77: Ordenamiento sostenible de los recursos naturales en las ciudades y los AAHH de una forma que proteja los ecosistemas urbanos mediante estrategias de reducción de riesgos de desastres; espacios públicos de calidad, resiliencia frente al cambio climático y desastres; uso sostenible del agua; resiliencia de ciudades con el marco de Sendai.

### *Mitigación y adaptación al cambio climático*

13. Ítems 79-74-50: Mitigación y adaptación al cambio climático, temperatura mundial por debajo de 2° centígrados, luchando para que no pase de 1,5; uso de la energía renovable; conectividad, transporte y movilidad sostenibles.

### *Espacios públicos*

14. Ítems 37 y 51: Espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de calidad; espacios públicos seguros, integradores y sostenibles

### *Vivienda, servicios y equipamientos*

15. Ítems 32-33-35-36: Desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados; promover políticas de vivienda a nivel nacional, sub nacional y local orientadas a la realización progresiva del derecho a la vivienda adecuada; aumento de la seguridad de tenencia para todos; accesibilidad a las personas con discapacidad.

16. Ítem 34: Acceso equitativo y asequible a infraestructura física y social básica sostenible para todos.

17. Ítem 55: Servicios públicos adecuados que garanticen ciudades saludables.

## **La nueva agenda urbana y el proceso de globalización neoliberal**

Históricamente, la ciudad ha representado el ideal de la vida social, centro de producción, de información, de decisión y de acumulación de capitales. Hábitat III señala que “la urbanización ofrece la posibilidad

de nuevas formas de inclusión social, incluyendo una mayor igualdad, el acceso a servicios y nuevas oportunidades, y la participación y la movilización que refleja la diversidad de las ciudades, países y el mundo”. Sin embargo, anota que existen diversos problemas que obstaculizan estas potencialidades, situados sobre todo en el plano de las decisiones políticas, de la gestión y de los instrumentos adecuados, y propone tres pilares la nueva agenda urbana: planificación urbana, legislación urbana y financiación municipal, sin abordar de manera plena los cambios que se vienen desarrollado en general en las ciudades en el mundo, que son una consecuencia del proceso de globalización neoliberal que enfrentan nuestras sociedades.

No obstante ello, lo real es que asistimos a un fenómeno de globalización neoliberal caracterizado entre otras cosas, por:

- La Implementación de medidas de ajuste estructural y adopción de políticas fiscales orientadas a reducir la inflación, disminuir el gasto público y garantizar el equilibrio de la balanza de pagos.
- La desregulación estatal.
- La liberalización de los mercados nacionales.
- La privatización de los servicios públicos.
- El creciente proceso de especulación financiera y dinamismo en la migración de capitales de un país a otro, dependiendo de las circunstancias.
- La mayor concentración de poder económico e influencia política de las empresas transnacionales.<sup>2</sup>
- Informalidad en mayor medida, sobre todo respecto de las mujeres.

La consecuencia es la precarización de la situación de los habitantes de las ciudades. Con relación a ello, Carlos de Mattos (2008), señala que hoy día cada ciudad pugna por ser parte de la nueva configuración global, y que esa pugna consolida la división entre sectores modernos, capaces de insertarse y de competir en el mundo globalizado y otros que deben replegarse a la economía de subsistencia o a la producción en el pequeño mercado local, desarrollándose a gran escala el fenómeno de la informalidad.

.....  
2 Boaventura de Sousa Santos ha trabajado en extenso este fenómeno (2005; 2006).



Así, de acuerdo a estudios recientes, reproducidos en la propia nota N° 14 de Hábitat III, en América, África y Asia, el empleo informal supera el 50% de la población económicamente activa. Agrega que la informalidad se debería antes que a esta reconfiguración de las ciudades globalizadas, a los costos y regulaciones obsoletas que hacen difícil la formalización.

Según Naciones Unidas, en la actualidad, un tercio de la población urbana del mundo en desarrollo (863 millones de personas) vive en tugurios (UN Hábitat: 2010; 2011); y más de dos tercios de la población mundial vive en ciudades en las que las desigualdades de ingresos han aumentado desde 1980,<sup>3</sup> a veces a niveles preocupantes sobre la línea 3 de alerta de las Naciones Unidas. Hay variaciones importantes en los ingresos y el consumo a nivel urbano en el mismo país y el valor agregado.

Manuel Castells sostiene que asistimos a un nuevo tipo de dualismo urbano que, en el primer mundo, tiene que ver con los procesos simultáneos de crecimiento y de declive de industrias y de empresas. Por un lado, la economía formal basada en la información, por el otro, la economía informal, basada en la fuerza de trabajo no calificada. La amplia mayoría de trabajadores no calificados y la nueva fuerza de trabajo comparten, dice Castells, un espacio excluido, altamente fragmentado, principalmente en términos étnicos, edificando comunidades defensivas que luchan entre sí para ganar una mayor parte en los servicios y para reservar la base funcional de sus redes sociales. Las áreas descualificadas de la ciudad sirven como refugio para el segmento ilegal de la economía informal y como reserva para la fuerza de trabajo desplazada (Soja: 1995).

Los efectos de esta realidad sobre la ciudad latinoamericana han sido estudiados por diversos autores. Mencionamos de manera particular la compilación hecha recientemente por Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi (2008), donde los diversos autores, a partir del análisis de casos, sostienen que en el marco del actual proceso de globalización neoliberal que se inauguró en nuestra región con los programas de ajuste estructural e implementación del llamado Consenso de Washington, asistimos a un proceso marcado de exclusión social y espacial y de incremento de la vulnerabilidad en buena parte de las ciudades de América Latina, que ha traído consigo desempleo, inseguridad, desplazamiento de los habitantes, crisis de vivienda y del transporte.

.....  
3 La línea de alerta es determinada por las Naciones Unidas cuando los países/ciudades alcanzan un Gini en percepción arriba de 0,4 (UN-Habitat & CAF, 2104).

Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi, afirman que:

Sin duda la ciudad se ha transformado profundamente como consecuencia de los cambios que han provocado en su economía los procesos de globalización y la aplicación de políticas neoliberales. En lo fundamental, en las grandes ciudades la desindustrialización cede paso a la expansión de un sector de servicios polarizado, en el interior del cuál adquieren mayor importancia las actividades financieras y de la informática, demandando mano de obra de alta calificación, a la vez que se expanden las actividades informales y la precariedad laboral que se expresa principalmente en el comercio que invade las calles y los espacios públicos y donde también suelen realizarse actividades delictivas, en particular distribución y venta de drogas [...] De esta forma los ciudadanos de la ciudad deben aprender a vivir en un espacio en el que se concentran todo tipo de riesgos, donde la vida comunitaria se halla en franco deterioro en donde están dadas todas las condiciones para un debilitamiento de la cohesión social y para un incremento de las formas de violencia e inseguridad. (2008: 24)

La urbanización de la pobreza establece no solo un entorno material que determina el accionar de los actores, sino también un entorno psicológico y espiritual, que ha sido trabajado desde diversos ángulos, en estudios paradigmáticos tales como “Antropología de la pobreza”, de Oscar Lewis, “Cicatrices de la Pobreza”, de César Rodríguez Rabanal, o “Teología de la Liberación”, del padre Gustavo Gutiérrez. La pobreza —en particular, la pobreza urbana—, tiene sus propios códigos que no necesariamente encajan con el lenguaje convencional, y están muy probablemente ajustados, además, a la nueva situación (población joven predominantemente urbana, expectativas globalizadas, influencia del pensamiento neoliberal, pocas oportunidades, frustración, narcotráfico).

## **Las respuestas de los movimientos urbanos populares organizados de América Latina**

Con el intento de proponer nuevas políticas de suelo y vivienda, alternativas a los paradigmas del mercado, la Alianza Internacional de Habitantes finalizó en 2014 un llamado a concurso de experiencias innovadoras de vivienda popular en las cuales se pone de manifiesto la implicación de las organizaciones sociales, la articulación con los diferentes niveles del estado, el apoyo técnico de profesionales y las instancias jurídicas y legales atravesando todos y cada uno de los casos.

38 distintas iniciativas populares participaron destacando sus capacidades de tener incidencia en el contraste de las políticas neoliberales, incluida la práctica perniciosa del partenariado público-privado con los poderes locales, las grandes empresas constructoras, las inmobiliarias, los banqueros y los caciques del concreto que destruyen el tejido social de las comunidades y la biodiversidad.

Los tres primeros premios del concurso fueron obtenidos por experiencias realizadas en El Salvador, Bolivia y Perú y fueron galardonados en el marco del Foro Social Urbano Alternativo Popular (FSUAP, Medellín, abril de 2014, alternativo al Foro Urbano Mundial de la ONU-Hábitat). El intento del FSUAP ha sido fortalecer el camino para la construcción del Foro Social Urbano Mundial en 2016, alternativo a Hábitat III, pasando por la Asamblea Mundial de los Habitantes (FSM Túnez, marzo de 2015), espacio unitario para intercambiar, en particular, las experiencias y estrategias de vivienda popular de todos los continentes.

En este artículo destacamos dos de los premios del concurso mencionado, obtenidos por experiencias realizadas en Bolivia y Perú y, añadimos en este marco la experiencia del colectivo HABITAR Argentina.

### **Vivienda saludable y productiva para el trópico de Cochabamba (Fundación Pro-Hábitat)**

El proyecto “Vivienda Saludable Productiva para Trópico de Cochabamba”, propuesto desde 2011 para 5.000 viviendas, en esta primera etapa trabajó con 796 familias, las mismas que participaron activamente en el proceso de diseño y autoconstrucción de sus viviendas y se capacitaron en prevención de enfermedades endémicas, como componentes de Vivienda Saludable.

El proyecto es financiado por el Vice Ministerio de Vivienda y Urbanismo (VMVU) como proyecto piloto del Programa Cualitativo; organizaciones sociales (sindicatos, OTB) y comunidades de los municipios del Trópico de Cochabamba que se organizan en “Comités de Vivienda Mancomunado” (COVIs).

Se trabajó en dos municipios (Villa Tunari y Shinahota,) con 17 comunidades de tres federaciones (12 en Villa Tunari y 5 en Shinahota). En la primera etapa se benefició a un total de 796 familias; en una segunda etapa (en discusión) serán casi 4.200 familias en los municipios de Chimoré, Puerto Villarroel, etcétera.

Existe una desinformación de los derechos y responsabilidades del ejercicio y disfrute de una vivienda adecuada por parte de la población, por la que en un principio costo la sensibilización y compromiso con otros.

Este proyecto presenta una alternativa al sistema tradicional del Programa de Vivienda Social. Propone fortalecer procesos sociales para cada vivienda, dando mayor servicio técnico y social. Los principales aliados para la gestión y el desarrollo de proyectos han sido las familias, organizadas dentro cada comunidad en un Comité de Vivienda (COVI), Están conformados por un directorio de 6 personas entre hombres y mujeres. Como sus representantes en el proyecto para seguimiento, evalúan, hacen cumplir los acuerdos del proyecto y convenios comunitarios-institucionales. Son autoridades que no solo asumieron control social ante la entidad ejecutora, el Ministerio de Obras Publicas Servicios y Vivienda (MOPVS) y supervisión; sino también sobre las mismas familias para hacer cumplir compromisos asumidos por cada uno y la comunidad entera por la que inclusive se determina apoyo a familias con casos sociales (por accidente, muerte, enfermedad de beneficiados con el proyecto).

Estos 17 comités, a su vez, conformaron un Comité de Vivienda Mancomunado elegido por los 17 COVIs para su representación ante las entidades involucradas en el proyecto:

- 1| El MOPSV, en coordinación con el Viceministerio de Vivienda, dentro el Programa de Vivienda Social del mismo, quienes realizan el financiamiento y fiscalización al proyecto.
- 2| La entidad supervisora COMAS, quien vela por el cumplimiento de la propuesta del proyecto, tanto en el componente técnico y social.
- 3| Con la Fundación Pro Hábitat, como entidad ejecutora, con quienes se desarrolló el proyecto de manera conjunta a nivel organizativo y con cada una de las familias, generando una relación de transferencia, realizándose acciones conjuntas, tanto a nivel administrativo, social y técnico. Paralelamente se realizaron representaciones ante autoridades nacionales (MOPVS, VMVU) y locales, especialmente con el Gobierno Municipal de Shinahota (GMS), en gestión de aportes puntuales para las comunidades.

Al interior de cada una de las comunidades, se organizaron equipos de trabajo entre hombres y mujeres para la administración, y control de avance de proyecto, delegados por la misma comunidad y elegidos en asambleas por todas las familias, estos son:

- Los Promotores comunitarios. Personas voluntarias elegidas por sus comunidades para atender entre 4 a 10

familias, cuya labor es transmitir todos los conocimientos en que han sido capacitados en salud preventiva como en albañilería, controlar el avance en la construcción y extender las autorizaciones de materiales para que recojan de los almacenes (siempre bajo el seguimiento de los técnicos asignados a la comunidad).

- Los almaceneros. Responsable de la administración de los materiales adquiridos con el proyecto, ellos reciben los materiales adquiridos según requerimiento y entregan a las familias según convenios familiares, llevan el control de libros y kardex tanto de ingresos, salidas y saldos (con acompañamiento del técnico asignado).

El resultado es el fortalecimiento de familias, dirigentes, mujeres y jóvenes en gestión comunitaria, control y vigilancia, manejo de recursos, prevención, etcétera:

- 794 familias en una primera etapa cuentan con una vivienda adecuada para vivir una vida digna, mejorando sus condiciones de habitabilidad con el cambio de hábitos, orden del espacio y utilización óptima de los ambientes de la vivienda. en ambientes adecuados, iluminados, ventilados, libres de insectos, con áreas de apoyo y servicios básicos.
- Las familias conocen medios de control de enfermedades endémicas y practican hábitos saludables que contribuyen a reducir estas enfermedades.
- Las Organizaciones Sociales cuentan con líderes (dirigentes, mujeres y jóvenes) comprometidos con el desarrollo comunitario desde el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.
- Las familias fortalecen la producción y generación de recursos económicos en ambientes saludables y adecuados.
- Las familias se encuentran fortalecidas para enfrentar nuevos retos en su vida personal y familiar que les permita participar en espacios sociales.

Se inicia con la apropiación del Proyecto a partir de la información sobre la conformación y estructuración del Proyecto en Asambleas que serán convocadas de mutuo acuerdo. Se identifican instituciones con las cuales se puedan hacer alianzas estratégicas (Asambleas, Unidades Educativas, Centros de Salud) para luego implementar una línea de base de referencia.

El modelo, enfoque y estrategia de intervención del proyecto, permitió que, en las fases de evaluación, aprobación y desarrollo del mismo, se cuente con la participación activa y comprometida de los dirigentes y postulantes a beneficiarios, logrando un involucramiento social de empoderamiento por parte de estos actores, lo cual se prolongó durante la ejecución y post intervención, logrando sinergia de voluntades y acciones entre los diferentes actores del proyecto. En todo el ciclo de la vida del proyecto, todas las decisiones importantes se tomaron de manera concertada, primero entre los beneficiarios de las comunidades, luego los dirigentes del proyecto (COVIs) y Entidad Ejecutora (EE), para concluir en decisiones acordadas entre dirigentes, EE, y PVS Reg. Cochabamba.

El proceso de diseño constructivo con cálculos presupuestarios es una etapa importante del proyecto: en función al presupuesto asignado a este diseño y a algunas tipologías tipo se elaboran otros diseños, con la participación de los COVIs, la familia utiliza estos como referencia, teniendo mayores insumos para decidir sobre el tipo de solución habitacional que dará a su vivienda si no es uno de los diseños propuestos; de esta manera la familia se siente más apropiada con el proyecto.

Para lograr la participación y principalmente el compromiso de los beneficiarios, el modelo y metodología de intervención desarrollado, dotaron al proyecto de una calidad técnica positiva que fue de otorgar a los beneficiarios la posibilidad de decidir respecto a las características, tamaño y funcionalidad de la vivienda, de acuerdo a su necesidad y disponibilidad económica, este aspecto ha permitido a todos contar con una vivienda acorde a sus necesidades, superando la visión tradicional de una vivienda funcional basados a criterios urbanos y de imposición determinadas tipologías.

Por las extremas condiciones ambientales como ser la humedad y las lluvias intensas desde noviembre a marzo las construcciones se deterioran de manera más acelerada lo cual influye en la calidad de la vivienda, por estas razones las viviendas responden al diseño ambiental con grandes aleros y amplias galería o corredores como protección del sol y las lluvias, además de favorecer la aeración de los espacios (necesaria para evitar la humedad); así como el nivel de piso acabado de 20 centímetros por encima de la máxima inundación que se tuvo en la región. Por otro lado, no todas las viviendas cuentan con la habitabilidad adecuada para la familia (no tienen mallas milimétricas, tampoco puertas en los dormitorios, que impidan el ingreso a insectos y vectores). Esto obliga a determinar el uso de tecnologías apropiadas que puedan hacer frente a estos problemas, lo cual se verá reflejado en

el costo del proyecto por los materiales de construcción a ser utilizado en la vivienda, como el sistema constructivo a ser desarrollado.

Encarar un proyecto sin reglamentos implicó más de 6 meses de retrasos en los desembolsos, poniendo en riesgo su ejecución, razón por la cual se tuvo que elaborar un manual operativo para proyectos cualitativos especiales, cuyo producto contribuirá al Viceministerio de Vivienda y Urbanismo para su réplica a mayor escala en la ampliación de esta modalidad de trabajo en una segunda fase, solicitado en la actualidad por más de 4.230 familias en el trópico de Cochabamba.

Otra dificultad enfrentada fue que los técnicos del PVS no entendían ni creían en la metodología del proyecto: gracias a los procesos participativos y habiendo permitido que las familias eligieran sus viviendas hasta dos veces la superficie construida con relación al tamaño promedio aprobado en el proyecto, fue uno de los desafíos más fuerte que se tuvo que enfrentar y que al final fue uno de los éxitos más reconocidos del proyecto.

Sin embargo, se desarrolla un proceso de formación de promotores a nivel técnico, constructivo y educativo para desarrollar las capacidades y habilidades de los pobladores de las organizaciones comunitarias. Se establecen espacios de capacitación para las familias, en la que se involucra a toda la comunidad para reforzar conocimiento sobre causas, consecuencias y medidas de control de enfermedades endémicas producidas por vectores y otros.

### **Una alternativa sostenible para una vida digna en las laderas de Lima, Programa Municipal de vivienda sostenible (KUELAP - El Agustino)**

El Programa Municipal de vivienda sostenible Kuelap propone un nuevo modelo de gestión concertada de actores públicos (Municipalidad de El Agustino y Municipalidad de Lima) y privados (Asociación de damnificados y ONG) para atender la demanda de vivienda de población afectada por el hundimiento de viviendas y de familias excedentes ubicadas en zonas de riesgo.

El Programa Kuelap se localiza en el extremo sur este del distrito de El Agustino en la ladera del Cerro El Agustino, colindante con el terreno de la ex fábrica Tejidos La Unión, y forma parte de la zona territorial denominada “Carretera Central”, conformado por siete pueblos localizados en las laderas de cerro frente dicha vía arterial.

Tras el hundimiento de viviendas del AH 9 de Octubre - El Agustino, sucedido en junio del 2003, se evidencia un factor que genera la necesidad de reubicar a familias asentadas en zonas de riesgo de los diferentes pueblos localizados frente a la Carretera Central, ello

motiva a la población afectada a organizarse a través de la Asociación de vivienda Kuelap, La municipalidad distrital de El Agustino, y a las Instituciones SEA y CENCA a identificar y promover la adjudicación de un terreno para fines de vivienda social debido a la necesidad de dar atención a este importante número de familias damnificadas, localizadas en las zonas de cerros. El proyecto final aprobado por la Comisión Técnica Revisora, determina 158 lotes con parámetros urbanísticos para ser vivienda bi-familiar. Así mismo, se establecen 9 Macro Lotes con parámetros que permitirán construcciones de 9 edificios multifamiliares con aproximadamente 24 departamentos cada uno. En total, los beneficiarios ascienden a un mínimo de 532 familias.

El Programa desarrolla un enfoque de inclusión barrial desde el diseño urbanístico con participación a sus asociados, ello incluye el diseño de parques por sectores, en cada uno de ellos se desarrolla áreas recreativas para adultos mayores, niños, niñas; así mismo se ha desarrollado un acceso general con rampa para incluir el acceso a personas con discapacidades físicas. Se ha trabajado en cada pasaje, plataformas de seguridad frente a cada lote con la finalidad de que los niños puedan compartir áreas entre vecinos.

### *Inclusión a la ciudad*

La ubicación del Programa permite desarrollar una buena integración a la ciudad de Lima, esta interconectada con la carretera Central que es una vía de carácter regional que une la ciudad de Lima con el Centro del País; Esta a 150 metros del intercambio que permite el ingreso la Autopista Panamericana que une el Norte y Sur del País. Así mismo, se articulará con el mega proyecto de viviendas a desarrollarse por el ministerio de vivienda, a través de una vía articuladora sobre el cerro.

Los hitos en el proceso hasta ahora desarrollados son los siguientes:

- 1| Elaboración de la propuesta de Programa de vivienda municipal popular.
- 2| Identificación de Terrenos del Estado.
- 3| Gestión de adjudicación vía donación del terreno identificado de propiedad de la Empresa Inmobiliaria de Lima de la Municipalidad de Lima Metropolitana, a favor de la Municipalidad Distrital de El Agustino en beneficio de los damnificados excedentes de 9 de Octubre, Cerros Carretera Central Proyecto Kuelap - El Agustino. Con fecha 27 de octubre de 2006, la Municipalidad distrital de el



Agustino solicito la adjudicación de un terreno eriazo de 177.200 m<sup>2</sup> ubicado en el Km. 2,5 de la Carretera Central, al costado de la ex-fábrica Tejidos La Unión, con una propuesta de anteproyecto del Programa de Vivienda Popular denominada Kuelap.

- 4] Con fecha 29 de noviembre del 2010, la Municipalidad de Lima aprobó mediante Acuerdo de Concejo N° 449 la transferencia a título gratuito a favor de la Municipalidad distrital de El Agustino de un predio de un área de 177.200 m<sup>2</sup> de propiedad de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- 5] La donación de la propiedad inmueble realizada por la Municipalidad de Lima Metropolitana a favor de la municipalidad distrital del Agustino fue inscrita en la partida N° 44330830 del registro de la propiedad inmueble de Lima.
- 6] Conformación de la comisión Mixta15, mediante Acuerdo de Concejo N° 062-2010-SGE-06-MDA de fecha 10 de diciembre del 2010 y AC N° 034-2011-SEGE-06-MDEA, con el objetivo de promover el desarrollo del Programa Municipal de vivienda Kuelap mediante un enfoque participativo y concertado en beneficio de las familias damnificadas de los cerros de El Agustino.
- 7] La Asociación de Pobladores excedentes de los AA.HH. 9 de Octubre, Carretera Central, CENCA, SEA y la Municipalidad Distrital de El Agustino, han elaborado los estudios geotécnicos con fines de cimentación, de riesgo y seguridad física y el plan específico, con los aportes de la Asociación de Pobladores excedentes de los AA.HH. 9 de Octubre, carretera central beneficiaria.
- 8] Mediante Ordenanza N° 1746 de la Municipalidad de Lima Metropolitana, se aprueba los usos de suelo, parámetros urbanísticos y edificatorios, aportes reglamentarios y sistema vial metropolitano de la Zona de reglamentación especial - Kuelap. En la misma que señala que la Municipalidad Distrital de El Agustino, gestionará el proceso de habilitación urbana y de edificación del predio, debiendo promover la realización de los estudios de impacto vial, impacto ambiental y Plan de gestión de residuos sólidos.

- 9| La Asociación de Pobladores excedentes de los AA.HH. 9 de Octubre, carretera central beneficiaria ha elaborado la actualización de los estudios geotécnico con fines de cimentación, de riesgo y seguridad física, factibilidad de servicios de Luz del Sur, SEDAPAL y el proyecto de habilitación urbana del Proyecto Kuelap.
- 10| En octubre de 2014, se aprobó el acuerdo de Concejo que aprobó el modelo de gestión participativo y reconoció como beneficiarios del Programa a la Asociación de Pobladores excedentes de los AA.HH. 9 de Octubre, carretera central Proyecto Kuelap El agustino.
- 11| En noviembre de 2014 se conformaron las comisiones de Obra, Trabajo y Compras aprobados por asamblea general de la Asociación de Pobladores excedentes de los AA.HH. 9 de Octubre, carretera central beneficiaria.
- 12| En diciembre de 2014 se colocaron los módulos de Guardianía, herramientas, tópico y comedor dando inicio al proceso de implementación del PMV popular.
- 13| El 30 de diciembre de 2014 se aprobó el proyecto de habilitación urbana del Programa Municipal de Vivienda Kuelap por la Comisión Revisora Municipal conformada por representantes del Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros, Sedapal, Capeco y la Municipalidad Distrital de El Agustino.

El desarrollo de este Programa Municipal se viene realizando mediante un enfoque participativo y concertado con cada organización vecinal de los pueblos integrantes de la Zona Carretera Central, para lo cual la Municipalidad de El Agustino constituyó una Comisión Técnica Mixta conformado por representantes de las instituciones Asociación de vivienda Kuelap, La municipalidad distrital de El Agustino, y a las instituciones SEA y CENCA. Durante el diseño se ha trabajado participativamente en su proceso de formulación e implementación a través de talleres.

En la actualidad el proyecto debería continuarse por la nueva gestión municipal distrital, respetándose la conformación de la Comisión Mixta y pasar a la fase de concertación con el Ministerio de Vivienda, definir el financiamiento de la implementación de la habilitación urbana en laderas y canalizar los subsidios del Estado para la vivienda, teniendo como principal protagonista del proceso de implementación a la población organizada.

## HABITAR Argentina

HABITAR Argentina es un colectivo conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales urbanos y campesinos y legisladores/as, que trabajan con el objeto de generar un marco normativo para garantizar el derecho a la vivienda, a la tierra y al hábitat digno para todos/as. Entre los más de setenta colectivos que integran HABITAR Argentina, podemos mencionar a FOTIVBA, CELS, Red Encuentro de Organizaciones No Gubernamentales, la Alianza Internacional de Habitantes, TECHO, ACIJ, Frente Nacional de Inquilinos, ACINA, INCUPO, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de Buenos Aires.

HABITAR Argentina nace a partir de la confluencia de iniciativas de distintos actores que trabajan cuestiones vinculadas al hábitat y que, a partir del año 2009, comienzan a realizar encuentros y reuniones tanto en la Cámara de Senadores y Diputados de la Nación, como en otros lugares del país. El objetivo ha sido analizar las problemáticas alrededor de la temática del suelo, el hábitat, la vivienda, el ordenamiento territorial y urbano para generar acuerdos y presentar propuestas superadoras.<sup>4</sup>

Con el compromiso de legisladores/as, académicos/as, representantes de organizaciones sociales, jueces y juezas, integrantes del ámbito judicial y funcionarios/as públicos, se organizó en 2010 la jornada de propuesta y debate “Acceso al suelo urbano. Bases para una nueva normativa en favor del derecho a la vivienda y la ciudad”. En aquel encuentro se consolidó un grupo de personas comprometidas con el trabajo de formular, de manera consensuada, participativa y horizontal, proyectos de ley y propuestas que dieran respuesta a los vacíos, conflictos e irregularidades sobre estas cuestiones en nuestro país.

Ese mismo año se efectuó la presentación pública de HABITAR Argentina y se compartió el primer documento de trabajo en la Cámara de Diputados de la Nación.

Desde entonces, continúa trabajando en la elaboración de proyectos de ley para transformar entre todos/as la realidad del país.

Sus objetivos son:

- Generar un marco normativo para garantizar el derecho a la vivienda, a la tierra y al hábitat digno para todos/as.
- Incidir en la formulación de políticas públicas vinculadas al hábitat.

---

<sup>4</sup> Ver más en <[habitarargentina.blogspot.com](http://habitarargentina.blogspot.com)>.

- Motivar la participación y compromiso de diferentes actores para trabajar colectivamente con el fin de garantizar el cumplimiento de derechos en este aspecto.

El Colectivo realiza un plenario el primer jueves de cada mes, generalmente en alguno de los salones del Senado de la Nación. Pero, además, organiza su trabajo a través de comisiones:

*Monitoreo de presupuesto:* se busca hacer seguimiento del Presupuesto asignado a Vivienda y Hábitat en general. Comunicación: se encarga de dar visibilidad a HABITAR Argentina y al Consenso Nacional para un Hábitat Digno, y de construir comunicaciones sobre distintos temas y problemáticas de hábitat.

*Experiencias autogestionadas y cooperativas:* intenta acompañar y dar apoyo en aquellos temas que lo soliciten a los grupos constituidos como cooperativos o colectivos autogestionados en su proceso de alcanzar un hábitat digno. Además, se encarga de revisar, proponer modificaciones o agregados complementarios a la legislación existente que sea pertinente y deseable para facilitar la acción de los grupos mencionados.

*Desalojos:* funcionó desde 2010 hasta 2013 presentando un proyecto de reforma del Código de Procedimiento Civil en lo que respecta al procedimiento de desalojo, que perdió estado parlamentario. Ante la escalada de nuevos casos de desalojos masivos con graves situaciones de violencia institucional, se vuelve a conformar esta comisión con el objetivo de documentar los casos de violaciones a los derechos humanos en contextos de desalojos y proponer cambios legislativos para prevenir la violencia institucional y garantizar el derecho a la vivienda digna y adecuada.

*Proyecto de ley de acompañamiento técnico, profesional y público:* redactó un proyecto de ley sobre esta temática y tiene por objetivo actual difundirlo y presentarlo en el Congreso. Alquileres: atendiendo la falta de legislación para regular los alquileres y proteger los abusos a los inquilinos, posibilitó la conformación de un Frente de inquilinos Nacional que articula con diferentes bloques legislativos para la sanción de una nueva Ley. Seguimiento a Hábitat III-Nueva Agenda Urbana, pretende comparar los principios derivados de Hábitat III (Quito, 2017), la Agenda Urbana regional y la nacional con el Consenso Nacional por un Hábitat Digno.

Entre los proyectos de ley presentados figuran: Ordenamiento territorial, Alquileres, Vivienda y Producción Social del Hábitat, Programa Nacional de Regularización Dominial, Regulación del Procedimiento de Desalojos.

## Consenso Nacional para un Hábitat Digno

Desde 2015, promueve el Consenso Nacional Para un Hábitat Digno, una plataforma programática integrada por nueve ejes de política pública que considera esenciales para garantizar un hábitat digno para todos los habitantes del país.<sup>5</sup>

El Consenso Nacional para un Hábitat Digno propone un debate amplio y crítico y la puesta en marcha de nuevas políticas y estrategias dirigidas a garantizar el derecho a un hábitat urbano y rural adecuado en la Argentina. Los nueve puntos del Consenso Nacional para un Hábitat Digno son:

- Principios rectores para el diseño e implementación de políticas territoriales integrales.
- Políticas públicas de regulación y redistribución de rentas en los mercados de suelo.
- Regulación del mercado de alquileres.
- Producción social del hábitat.
- Seguridad en la tenencia y regularización de tierra urbana y rural.
- Procedimientos democráticos en casos de desalojos.
- Seguridad democrática para un hábitat digno.
- Participación y acceso a la información.
- Acceso universal a los equipamientos sociales y servicios básicos.
- Durante el 2017 se incorpora: Política crediticia para todos los sectores.

## Reflexiones y desafíos

La Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia Hábitat III (Quito, octubre de 2016) y los Objetivos de Desarrollo Sustentable que componen la Agenda 2016-2030 de las Naciones Unidas sintetizan los principales conceptos a los que los gobiernos firmantes de ambas declaraciones procurarán ajustar sus políticas y planes de vivienda, hábitat y desarrollo urbano en los próximos años.

Dado que los significados de cada uno de esos conceptos no son unívocos, la definición de las estrategias, los actores y los

.....  
5 Ver <<https://consensohabitar.org.ar/>>.

instrumentos a través de los que se implementarán las políticas públicas es uno de los puntos centrales de los debates temáticos y políticos a establecer.

La creencia de que los mercados podrán regular la asignación de la vivienda como el más racional de los medios de la distribución del recurso, combinado con productos experimentales “creativos” financieros sostenidos por la vivienda, lleva al diseño de políticas públicas hacia el abandono del significado conceptual de la vivienda como un bien social, como parte de lo común acordado por una sociedad para compartir y proveer a aquellos con menos recursos: un medio para distribuir la riqueza.

También nos presenta la falacia de que el Estado se ausenta del escenario de la provisión de vivienda, entendida como una de sus responsabilidades. Asumiendo que la desregulación alivianará sus cargas y que la privatización de la propiedad por otra parte autorregularía la oferta y la demanda, el Estado nunca se ausenta. Las políticas y estrategias en el campo de la vivienda, desde el mismo Estado, crearon las condiciones para la mercantilización de esta, la socialización del crédito y la crisis envolvente, la cual aún hoy persiste y se manifiesta de manera conocida por todo el mundo a través de los indignados al ver esfumarse el disfrute prometido de sus derechos. (Rolnik, 2014)

Frente a esta realidad, nuestro trabajo intenta dar cuenta de algunas de las respuestas de los movimientos urbanos populares organizados de América Latina, asumiendo que es imposible no asociar el crecimiento de la informalidad y de un mercado informal, al modelo de ciudad, que se fractura, elitizándose y precarizándose a la vez, que responde al modelo donde las viviendas dejaron de ser bienes de uso (casas para vivir) para transformarse en bienes de cambio y reserva de valor (casas para especular). Los problemas de la informalidad son problemas de la Ciudad y requieren un abordaje integral desde la ciudad y sus causas y consecuencias deben para transformarse en bienes de cambio y reserva de valor.

Los tres casos analizados, dan cuenta de la articulación de diferentes actores de la sociedad civil con instancias institucionales ejecutivas (municipales, provinciales) en Cochabamba y El Agustino, o legislativas nacionales en Habitar Argentina.

Cabe destacar que esta articulación transita diferentes momentos de tensión y conflicto según se complementen o disten de las políticas públicas para el sector de los gobiernos de turno.

Sin embargo, consideramos que vale la pena correr el riesgo de identificar y difundir ejemplos alternativos que ubiquen a los movimientos sociales como protagonistas de experiencias que se enfrentan a la especulación del mercado y reivindican el territorio para ejercer sus derechos y evitar atropellos.

## Bibliografía

- Bourdin, A. 2005 *La Métropole des Individus* (París: L'Aube).
- Choay, F. 1994 *Pensar la no ciudad y el no campo del mañana, en Francia más allá del siglo* (París: L'Aube).
- De Mattos, C. 2008 "La Tercera Revolución Urbana en América Latina: ¿Hacia lo Urbano Descentralizado?" en *X Seminario Internacional Red Internacional de Investigadores sobre Globalización y Territorio* (Querétaro).
- De Sousa Santos, B. 2005 *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política* (Madrid: Trotta).
- De Sousa Santos, B. 2006 *Conocer desde el Sur para una cultura política emancipatoria* (Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global).
- Haeringer, P. 1993 "La megapolización del mundo. Del concepto de ciudades a la realidad de las megalópolis" en *Geografía y Culturas* (París: L'Harmattan) N° 6, pp. 3-14.
- Manzanal *et al.* 2011 "Desarrollo, territorio y desigualdad en la globalización, sus variadas expresiones en conflicto en el nordeste de Misiones, Argentina" en *Mundo Agrario* (Buenos Aires: CONICET) N° 23(12).
- Soja E. W. 1995 *La Ciudad Informacional* (Madrid: Alianza)
- UN Habitat 2010 "Almost one billion people live in slums without basic services and social protection" (Nueva York: UN Habitat).
- Temas Hábitat III "Terreno Urbano" en <<http://www.cedeus.cl/documentos/temas-habitat-iii-9-terreno-urbano>>.
- UN-Habitat & CAF 2005 "Construction of More Equitable Cities: Public Policies for Inclusion in America Latina, Nairobi and Caracas" (Nueva York: UN-HABITAT; ROLAC).
- Veltz, P. 1996 *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago* (París: Ediciones Economía en Libertad, Puf).
- Ziccardi, A. 2008 "Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI" (México: Siglo XXI).

# La educación de las emociones

Una perspectiva desde  
Norbert Elias

Carina Kaplan y Lucas Krotsch

## Resumen

La convivencia en la escuela, mandato de estos tiempos, requiere pensar a la inclusión como un proceso que se construye a través de conflictividades latentes. La dificultad para constituir lazo social puede asociarse a uno de los signos de época que radica en ver al otro como fuente de peligro en lugar de visualizarlo como semejante. Este trabajo analiza la educación de las emociones desde la perspectiva de Norbert Elias.

## Abstract

*The coexistence in school, mandate of these times, requires thinking about inclusion as a process that is built through latent conflicts. The difficulty to constitute a social bond can be associated with one of the signs of the era that lies in see the other as a source of danger instead of viewing it as similar. This paper analyzes the education of emotions from the perspective of Norbert Elias.*

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018



# *The education of emotions. A perspective from Norbert Elias*

## **Carina Kaplan**

Magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO Argentina). Licenciada y profesora en Ciencias de la Educación por Universidad de Buenos Aires, Argentina. Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de La Plata, Argentina.

*Master in Social Sciences with a major in Education (FLACSO Argentina). Licentiate and professor in Educational Sciences from the University of Buenos Aires, Argentina. Professor and researcher at the University of Buenos Aires and the University of La Plata, Argentina*

## **Lucas Krotsch**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Barcelona. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires. Docente de Sociología de la Educación en la Universidad Nacional de Lanús, Argentina.

*PhD in Political Science from the University of Barcelona. Degree in Political Science from the University of Buenos Aires. Professor of Sociology of Education at the National University of Lanús, Argentina*

## **Palabras clave**

1| Escuela 2| Convivencia 3| Emociones 4| Conflictividad Social 5| Norbert Elias

## **Keywords**

1| School 2| Coexistence 3| Emotions 4| Social Conflict 5| Norbert Elias

## **Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]**

KAPLAN, Carina y KROTSCH, Lucas, La educación de las emociones. Una perspectiva desde Norbert Elias. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8): 119-134, primer semestre de 2018.

# La educación de las emociones

## Una perspectiva desde Norbert Elias

i+c  
Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

*No existe la dualidad. Tu conocimiento actual proviene del ego y es solo relativo. El conocimiento relativo necesita un sujeto y un objeto, mientras que la conciencia del Yo es absoluta y no requiere un objeto.*

Ramana Maharshi

La convivencia en la escuela, mandato de estos tiempos, requiere pensar a la inclusión como un proceso que se construye a través de conflictividades latentes. La dificultad para constituir lazo social puede asociarse a uno de los signos de época que radica en ver al otro como fuente de peligro en lugar de visualizarlo como semejante.

El análisis de la sociabilidad permite comprender la complejidad y conflictividad que deviene de vivir junto a otros diferentes y las tensiones entre la personalidad individual y la personalidad colectiva (Simmel, 2003). Goudsblom (2008) y Wouters (2008) ponen en evidencia que la matriz que subyace al temor a los otros es el sentimiento de amenaza a nuestra existencia o de pérdida de nuestros bienes, salud o integridad física. Al mismo tiempo, este miedo a los otros nos advierte sobre la posibilidad de quedar excluidos. Siendo necesariamente sujetos interdependientes, el peligro de ser eliminados opera, en un sentido inconsciente, en los vínculos sociales con los conocidos y con los extraños. Los sentimientos personales y grupales de exclusión atraviesan al tipo de experiencias que fabricamos los sujetos en la vida social y los alumnos en la vida escolar. Las distancias y proximidades, imbricadamente objetivas y simbólicas, que vamos interiorizando en cadena de generaciones, crean los límites y las oportunidades de contactarnos con los otros. Desde una perspectiva de larga duración, las personas singulares (los individuos) y la multiplicidad de los seres humanos

CARINA KAPLAN Y LUCAS KROTSCH

(la sociedad) mantenemos un entrelazamiento indisoluble. Ese lazo está en el corazón mismo de la convivencia.

La preponderancia del yo sobre el nosotros nos lleva cada vez más a un aislamiento psíquico. Se produce una estigmatización del otro desde los miedos del propio yo, proyectando en él los miedos del yo. Un caso paradigmático de esta proyección se observa en la distancia que tomamos del moribundo. Éste se encuentra de frente a la muerte mientras que el yo le da la espalda. La muerte, por tanto, nunca es la de uno mismo, sino la del “otro”.

Cuando finalmente hacemos contacto con un “otro” que muere nos alejamos de la inmortalidad inconsciente que nos abraza. Algo de nosotros queda descubierto en ese reconocimiento del “otro”; algo de nosotros reconocemos en ese otro. Quizá la muerte no le pertenezca entonces solo a él. Probablemente, y al final, el reconocimiento del estigma termine constituyéndose en el reconocimiento de mí mismo en el “otro”. Elias sostiene al respecto:

La visión de un moribundo provoca sacudidas en las defensas de la fantasía, que los hombres tienden a levantar como un muro protector contra la idea de la propia muerte. El amor a sí mismos les susurra al oído que son inmortales. Y un contrato demasiado estrecho con los que están a punto de morir amenaza este sueño desiderativo. (Elias, 2009: 17-18)

Y continúa diciendo:

La muerte es uno de los grandes peligros biosociales de la vida humana. Al igual que otros aspectos animales, también la muerte, en cuanto proceso y en cuanto a pensamiento, se va escondiendo cada vez más, con el empuje civilizador, detrás de las bambalinas de la vida social. Para los propios moribundos, esto significa que también a ellos se los esconde cada vez más detrás de las bambalinas, es decir, que se les aísla. (Elias, 2009: 20)

El trabajo *La soledad de los moribundos* de Elias nos proporciona interesantes problemáticas desde las cuales pensar puntualmente el espacio escolar y la convivencia en él. Vimos, por ejemplo, lo que implican en el habitar juntos, en la convivencia, los miedos propios puestos en el otro. Como sucede cuando nos enfrentamos al moribundo: los límites y las condiciones de mi existencia son puestos en cuestión. Esto implica un nuevo costo para el moribundo: ser estigmatizado y recluido en un sofisticado trabajo de negación de mi propia existencia. Sin embargo, ¿quién es el moribundo? ¿quién el establecido? Evidentemente, la estigmatización de ese otro, y estas preguntas en clave eliasiana, se

convierten en piezas clave para indagar acerca de la convivencia, el estar juntos y las emociones que se ponen en juego.

Volviendo puntualmente a los miedos, es importante señalar que, en sociedades donde el poder se mide por la capacidad de someter (legítimamente o no) voluntades, quisiera, en principio, reconocerme como capaz de someter. Y este acto es amplio. Externalizar sobre “el otro” los miedos no reconocidos del “yo”, me alivia. Cuando los mismos se posan sobre el otro, encuentro múltiples maneras de ir por ellos y, en este juego, mi víctima aparente es el otro. Y es aparente porque, en realidad, es el “otro” el “yo” completo, el dotado de todos los sentimientos posibles del “yo” de nuestra época.

Cuando un alumno o un grupo de ellos someten a otro u otros podemos reducir la acción a un impulso que parte de un lugar para impactar en otro o pensarla desde los conductores del mismo. Así como la energía se propaga a través de elementos específicos, también las acciones humanas. La energía relacional propia de nuestra especie, si bien en sí misma es natural, no lo son los canales por los que se irradia ni la forma en que lo hace. Estos canales o vasos comunicantes tienen morfologías propias de acuerdo a configuraciones sociales específicas. La misma idea del yo y el otro ha ido cambiando y varía según las configuraciones sociales.

De esta manera podemos pensar “yos” y “otros” en el espacio escolar, pero no de la misma manera en que falsamente nos representábamos al individuo y a la sociedad como entidades separadas e independientes. Estaríamos empobreciendo cualquier análisis si atribuyéramos existencias aisladas al espacio social y al escolar. Entonces reducir, por ejemplo, cualquier tipo de violencia al espacio en el que se manifiesta nos lleva a reducir el fenómeno. La escuela es un espacio en el que se ponen en juego tensiones que le son propias en términos de las interacciones que la configuran. Pero, al mismo tiempo, se trata de una institución que forma parte de configuraciones y funciones que la determinan y trascienden. Por lo tanto, sostener que un hecho violento se define como escolar, simplemente porque sucede dentro de los límites de este espacio, puede ser tan impreciso como decir que si un paciente le pega a un médico eso es violencia hospitalaria.

La reflexión sobre la construcción del vínculo yo-otro, desde esta perspectiva relacional, puede arrojar bastante luz sobre las generalizaciones anteriormente señaladas, permitiéndonos entrar al campo de las emociones con todas sus riquezas y complejidades. Ya Elias señalaba la potencia de la configuración establecidos-forasteros (Elias, 2003) para ahondar sobre esta relación yo-otro o sobre ciertas lógicas de diferenciales de poder entre grupos. Elias señala que:

En el curso de un proceso de civilización van cambiando los problemas de los hombres. Pero no cambian de una manera desestructurada y caótica. Si se contempla más de cerca la sucesión de los problemas humano-sociales, puede reconocerse en tal proceso un orden específico de la consecución. También estos problemas adoptan una forma de acuerdo con cada estadio específico. (Elias, 2009: 25)

De esta manera, las emociones nos hablan no solo de contextos específicos, sino de cambios en las mismas en el largo plazo. Los sentimientos de vergüenza, pudor, miedo, etc., se encuentran condicionados por determinaciones temporales y contextos sociales que deben ser contrastados y situados en los procesos de largo alcance.

Si consideramos a la escuela como un espacio pacificador casi por excelencia dentro de la lógica de la construcción y monopolización del poder del Estado moderno, tendríamos que poder ver, problematizando esto, cómo esta función fue variando a lo largo del desarrollo a través del cual se constituyó el mismo y cómo este proceso implica variaciones en las estructuras emocionales.

La escuela, como espacio de socialización socialmente ponderado, tiene una fuerte influencia sobre quién soy y quién debería ser en el futuro. No nos referimos al ser y al deber ser aislados entre sí, sino a la tensión entre ambos como una fuerza que atraviesa cualquier socialización. Lo mismo respecto del otro, pero con una diferencia importante: lo externo a mí, tanto lo otro como el otro, se reifica (cosifica) sobre esa externalidad al yo mío, es decir se estigmatiza. Así se produce una de las características generales en el proceso de creciente individuación: la profundización de la escisión entre el yo y el otro, paralelamente a un creciente diferencial del poder del primero sobre el segundo, en cuanto a la capacidad de describir y prescribir su exterioridad como ajena y diferenciada de él.

Este principio ya marca un proceso casi lógico de violencia, tanto simbólica como material, en cualquier espacio indefectiblemente social. Básicamente, el otro es una construcción de un otro. Paradójicamente, ambos, el yo y el otro, se encuentran escindidos de sí mismos. Podríamos decir simplificando la denominada “Teoría del Espejo” que el mismo se ha roto. Ya no es capaz de reflejar (o lo hace distorsionadamente) y de constituirme en base a la diferenciación del otro sino, fundamentalmente, a partir de su negación. Esto, lógicamente, causa efectos profundos no solamente sobre ese otro, sino sobre el yo mismo. De esta manera, emociones consideradas como individuales e independientes de los “otros” completan la profundización del

proceso de individuación, arrojándonos a una situación análoga a la de la soledad de los moribundos.

Cómo repensar este proceso en un contexto tan altamente mediado por la tecnología de la virtualidad es otro de los aspectos a tener presente. El contacto cara a cara en el espacio escolar contrasta con el “otro virtual” fuera de la escuela. Si dentro de ella aún se encuentra fuertemente regulada esta mediación, afuera el “yo” se convierte en amo y señor de la existencia del “otro”. Mientras en la escuela el “otro virtual” debe muchas veces esperar enfrentándonos al real, afuera este depende únicamente de mi deseo. Las emociones encuentran, en uno y otro espacio, canales de expresión distintos que condicionan los vínculos, las relaciones.

En este escenario de virtualidad y de redefinición de la relación yo-otros, la escuela sigue siendo un lugar de encuentro. Un ágora no exenta de las tensiones inherentes al campo social en sociedades caracterizadas por cambios particularmente veloces y profundos, donde lo que se institucionaliza es esta lógica señalada más que pautas objetivas de comportamientos perdurables y altamente predecibles en el tiempo a las que muchas veces se evoca para juzgar emociones y comportamientos.

Paralelamente, nos vemos inmersos en una transformación radical de la concepción y utilización del tiempo. Así los medios que se pensaban para llevar adelante un fin, terminan reducidos a un fin en el que prima la satisfacción del deseo del yo. Con esto, los procesos de realización de los fines establecidos desde instituciones tradicionales, como la familia y la escuela, se ven afectados. Tanto por cuestiones como la inercia de las concepciones tradicionales respecto a sus funciones (que escapan a cualquier tipo de control o planificación racional) como por la vertiginosidad de otros procesos en juego. Todos estos elementos estructurales incluyen a las emociones como inherentemente constitutivas del proceso y solo pueden ser diseccionadas a través de una falsa o errónea pretensión analítica.

Bauman (2007) refiere al síndrome de la impaciencia como característica actual. Este síntoma es incompatible y entra en contradicción, tanto con el proceso educativo que alberga la escuela tradicional como con el tipo de retroalimentación entre el yo, el otro y el nosotros. Comentarios como “la escuela no educa” o “no hay futuro” están fuertemente ligados a lo señalado anteriormente.

El “otro”, cuando es joven y se erige en paradigma de los nuevos tiempos, es estigmatizado por el “yo” adulto. Ese yo que ha descripto y prescripto la ESCUELA, con mayúsculas, se convierte en forastero en un espacio social que le da la espalda. La realidad ha

establecido al joven como su objeto de deseo y este joven da cuenta de la misma con una crudeza que nos estremece. Porque más allá de que el joven no recuerde día a día su cualidad por nosotros perdida, representa aquella imagen tan humana de lo que ha sido y nunca más volverá a ser.

De esta manera, en el espacio escolar se produce un “choque de civilizaciones”<sup>1</sup> dentro de un proceso más amplio, en términos del proceso de civilización planteado por Norbert Elias. El proceso de individuación ha llegado a un punto en el que el “otro” se diluye entre los caprichos del yo. Este, por ello, lo niega, lo elimina.

La escuela es una institución de nuestro tiempo, pero muchas veces pensada y actuada desde sus orígenes. Esta tensión entre lo que fue y lo que debería ser es lo que causa conflictos serios en su interior. Un interior que, en gran medida, es espejo de un espacio social complejo. Las emociones que alberga no le son propias, pero las interacciones que se producen en su interior tienen su especificidad. La capacidad de este espacio para condicionar, canalizar o controlar estas emociones ha disminuido. En gran medida, nuestra incapacidad para aceptar estos cambios y percibir la variación en los diferenciales de poder, en términos de la inserción histórica de esta institución, imposibilita terminar de habilitar una escuela de nuestro tiempo.

En la producción de Norbert Elias la cuestión de la violencia ha sido planteada con relación al proceso civilizatorio en las sociedades occidentales. En su obra pionera de la década del treinta del siglo pasado, *El proceso de la civilización* (1987a), se ocupa ampliamente de un estadio particular del desarrollo de la violencia organizada. Describe allí el proceso de formación del Estado francés, dando cuenta de cómo los cambios de la sociedad y la metamorfosis de las relaciones interhumanas que tienen lugar en la modernidad modifican el comportamiento social y el sistema emotivo del individuo (Goudsblom, 1998; Brandao, 2009).

Con el monopolio de la violencia física por parte de los Estados modernos y el aumento de la diferenciación de funciones en el interior de estas sociedades, se observa el establecimiento de estructuras de personalidad con creciente auto-regulación y previsibilidad. Junto con esta pacificación tendencial del espacio social, se produce la transferencia a la vida psicológica individual de los conflictos y tensiones que antes solo se expresaban en el enfrentamiento exterior con los otros (Weiler, 1998).

.....  
1 Haciendo una alusión liviana a lo sostenido por Samuel Huntington.

Podemos decir que esta pacificación del espacio social al que se hace referencia es, en gran medida, un espejismo. Lo es en la medida en que las tensiones que ahora se dan básicamente al interior del individuo afectan, como hemos visto, a la misma percepción y construcción del otro. Por esto, dicha pacificación unida al proceso de individuación, podría causar nuevas formas de violencia representadas básicamente por la exclusión y la negación del otro, absorbido éste por el deseo de un yo encerrado socialmente en sí mismo. Pretendemos un espacio escolar que trabaje sobre estas tensiones, pero también somos conscientes que no lo puede hacer a espaldas del espacio social en el que se encuentra inmerso.

Este proceso de individuación lleva a concentrar estos enfrentamientos antes exteriores al interior del “yo” (pacificación). El “otro”, es decir lo exterior, comienza a distanciarse y a hacerse cada vez más difícil de percibir como propio. Así surge una de las contradicciones más profundas de nuestras sociedades modernas: la separación de la esfera individual de la social o de lo personal y la estructura social.

Elias vincula el proceso civilizatorio con una “contención más firme, más universal y más regular de los afectos” (1987a: 42), con una transformación estructural en la dirección de un control emotivo mayor. La orientación de la transformación del comportamiento se da en el sentido de una regulación cada vez más diferenciada del conjunto del aparato psíquico. Junto a los auto-controles conscientes que se consolidan en el individuo, aparece también un aparato de auto-control automático y ciego que, por medio de una barrera de miedos, trata de evitar las infracciones del comportamiento socialmente aceptado. En el pasaje de la sociedad medieval a la sociedad moderna, la contención de las emociones y el control de las conductas consideradas indeseables dejan de estar ligadas a las prohibiciones externas, modelándose el comportamiento a través de los sentimientos de desagrado, miedo o vergüenza. La personalidad moderna necesita “civilizar” sus afectos (Elias, 1987a: 239). Se hace muy difícil negar que se le ha otorgado a la escuela una función esencial en este aspecto.

Y en este civilizar sus afectos, los individuos son arrojados a algo semejante a lo que establece Elias en *La soledad de los moribundos* respecto a la negación y toma de distancia de la muerte en las sociedades que nosotros llamamos “civilizadas”. Esta negación de una parte tan constitutiva de nosotros como la vida misma puede ser una buena metáfora o correlato respecto a lo que nos sucede en relación con aspectos tan nuestros como especie como lo es “el otro”.

Elias nos enseña que el motor de esas transformaciones del comportamiento reside en las modificaciones de las coacciones



sociales sobre los individuos: "... un cambio específico en toda la red relacional y, sobre todo, un cambio de la organización de la violencia" (Elias, 1987a: 528). Dicho proceso civilizatorio, que modula los fenómenos psicogenéticos y sociogenéticos, se caracteriza por el reemplazo de las coerciones impuestas (heterocoacciones) sobre las pulsiones de los individuos en virtud de mecanismos de autocontrol (autocoacción) (Zabludovsky, 2007; Gebara y Wouters, 2009).

Así, damos paso a una hipótesis sustantiva de nuestro trabajo que sostiene que, en este proceso de civilización, se puede observar un paso gradual de la violencia física a la violencia simbólica.

El reconocimiento tardío de la obra de Elias (Kaplan y Orce, 2009) y el hecho de que las emociones han sido históricamente un objeto de estudio marginado en el campo de las ciencias sociales, tanto a nivel general como local, trae como consecuencia que los estudios empíricos sobre emociones específicas en Latinoamérica han sido escasos o dispersos y más insuficientes aún en el campo de la investigación socioeducativa. Recién en los años ochenta, tal como destaca Montandon (1992), empieza a haber un cruce entre la sociología de la socialización escolar y el campo de la sociología de las emociones y del cuerpo. Es aquí donde se puede situar la originalidad y contribución que nuestras investigaciones realizan sobre las relaciones entre violencia, subjetividad y jóvenes en el campo de la educación escolar.

Las investigaciones en dicho campo trascienden al mismo, ya que se trata de un espacio específico que no por su especificidad se encuentra aislado de una configuración social más extensa del que, de alguna manera, da cuenta.

Entre las emociones que particularmente han sido estudiadas al analizar las experiencias de subjetivación en las sociedades contemporáneas, el miedo ocupa un lugar relevante. Mencionemos que para Elias la posibilidad de sentir miedo es un rasgo invariable de la naturaleza humana, sin embargo: "... la intensidad, el tipo y la estructura de los miedos que laten o arden en el individuo [...] aparecen determinados siempre por la historia y la estructura real de sus relaciones con otros humanos, por la estructura de su sociedad y se transforman con ésta" (1987a: 528). En coincidencia con esta línea, en nuestros trabajos hemos desarrollado argumentos suficientes para evidenciar que la afectividad no puede ser reducida al despliegue de una interioridad individual deshistorizada. La trama de toda emoción, como hemos señalado, es siempre relacional, histórica y situada (Kaplan, 2011b). Es desde esta perspectiva que abordamos el análisis de la relación/construcción del yo-otro en el espacio escolar.

Habida cuenta de las transformaciones estructurales producidas en las últimas décadas (debilitamiento y metamorfosis de las instituciones sociales, desempleo masivo, precarización de las condiciones laborales, entre otros fenómenos), es preciso preguntarse por la construcción social de la subjetividad de época, por las mutaciones en las prácticas culturales y por las experiencias de subjetivación de los actores. Más particularmente, nos preguntamos por los mecanismos de producción de la violencia y las transformaciones en las experiencias emocionales en contextos de fragmentación social donde cada grupo es tratado y trata a otros como minorías subalternizadas.

En palabras de Reguillo (2003), cuando lo público pierde su fuerza articuladora, cuando se desdibujan las razones para *estar juntos*, cuando el sentido de lo que significa la vida de los otros, las ideas de los otros y los proyectos de los demás, se disloca, las violencias se fortalecen. Pero estar juntos no significa necesariamente estar unidos, cohesionados. El análisis de la relación yo-otro nos da la pauta de qué clase de nosotros estamos construyendo; cómo y desde dónde se construye el vínculo es sobre lo que venimos reflexionando en estas páginas.

En lo referente a la pérdida del sentido de la vida como el trasfondo de ciertas formas de violencia, Bourdieu (1999) sostiene que las situaciones de crisis generan una desorganización duradera del comportamiento y del pensamiento vinculado a la desaparición de objetivos coherentes para el porvenir. Para Wieviorka (2006), un rasgo sugerente de los actos de violencia en los suburbios franceses es el sinsentido completo de las vidas sumergidas en la exclusión o en la fragmentación de la existencia.

En el trasfondo de ciertas formas de violencia se encuentra la pérdida o el menoscabo del sentido de la existencia individual y social, entendida esta existencia y este sentido desde la internalización de un “yo” que es responsable en la medida en que se desentiende lo social como condicionante de sus emociones. Esta hipótesis sustantiva, surgida de nuestro extenso trabajo de campo que recoge testimonios de jóvenes de educación secundaria, nos habilita a afirmar que los sujetos “no son violentos”, en términos de una esencia, aún cuando así se auto-perciban, sino que su comportamiento social sería una respuesta posible a una vida sin justificación. Tal vez expresen una reacción a las interdependencias sociales que dejan a los individuos abandonados a un presente desprovisto de sentido colectivo.

En esta misma línea, dos de los discípulos más destacados de Elias, Goudsblom (2008) y Wouters (2008), al estudiar los miedos contemporáneos, posicionan a lo social como receptáculo central de

la producción de nuestra experiencia emocional. Se trata del fantasma de la exclusión o la segregación. El sentimiento de *no ser* junto con el deseo profundo de *ser* permite interpretar los comportamientos de los jóvenes y estudiantes a la vez que pensar y revalorizar la función simbólica de la escuela. En todo caso, que los propios jóvenes subalternos se estigmaticen entre ellos, tal como surge de nuestro material empírico, puede ser explicado, en parte, como consecuencia de la energía simbólica de las formas estructurantes y profundas de la división social. La eficacia consiste en atribuirse la negativización a sí mismos y/o a su propio grupo, género, etnia y clase. Los jóvenes parecen internalizar en su biografía social y en el encuentro con los otros, categorías estigmatizantes y asignarse dicha cualidad y un sentimiento de vergüenza y de auto-humillación. Es importante, entonces, advertir en ellos dichos sentimientos y vivencias de inferioridad no solo en lo que dicen y hacen, sino también en la postura corporal o en el efecto de vergüenza producto de los mecanismos y relaciones sociales de dominación simbólica.

Consideramos que, para comprender las prácticas sociales ligadas a la exclusión y la violencia, es preciso abordar sistemáticamente los vínculos de interdependencia (a partir de las cuales se dota de sentido el vínculo yo-otro) y las emociones como dimensiones centrales en la producción y reproducción de la vida social. En tanto que seres humanos interdependientes, la experiencia escolar podría cumplir la función de ayudar a los estudiantes a aprender de los otros, a cuidarlos y a que nos cuiden. De allí que adquiere relevancia la pregunta por las experiencias emotivas y vinculares que construyen los jóvenes en la vida escolar.

Los estudios realizados en Argentina muestran que las violencias, tendencialmente, son resultado de conflictos de baja intensidad que se expresan en comportamientos inciviles (Kaplan, 2013). Se concibe a la cuestión de la incivilidad en el marco de procesos de regulación social y auto-regulación de las emociones de los sujetos en los que el yo queda desprovisto de sentido colectivo que cohesione un “nosotros” de alta intensidad.

En nuestras investigaciones nos hemos centrado en las dinámicas específicas que se ligan a la producción, reproducción, inhibición o regulación de las emociones en las experiencias escolares: formas de sociabilidad, imágenes y auto-imágenes, par violento/no violento, par inferioridad/superioridad, entre otras. Asimismo, abordamos el poder simbólico de los actos de nombramiento y clasificación sobre las trayectorias escolares y sobre el destino social de los estudiantes. En su clásica obra *En la escuela. Sociología de la*

*experiencia escolar*, Dubet y Martucelli (1998) plantean que el sistema de educación secundario francés se encuentra atravesado por una *cadena de desprecio*. Los juicios de descalificación que interiorizan los estudiantes constituyen una cuestión medular para la comprensión de la experiencia escolar.

Es preciso explicitar que, desde nuestra perspectiva, las experiencias emotivas de los estudiantes se expresan no solo en lo que dicen (actos del lenguaje), sino también en los signos corporales producto de los mecanismos y las relaciones sociales de dominación simbólica (Bourdieu, 1991).

En base a los testimonios recogidos en nuestros estudios, observamos que la violencia opera como una señal para ser mirado, identificado, visibilizado o, en la misma dirección, como búsqueda del reconocimiento y respeto de los otros, en particular por parte de los pares, como modo de autoafirmación. Ello coincide con los hallazgos de Crettiez (2009), Bourgois (2010) y Cerbino (2012), quienes han estudiado la formación de bandas callejeras en los suburbios de grandes ciudades para analizar los procesos de socialización generacional en el marco de lo que podría denominarse la “cultura callejera”.

Por su parte, la investigación de Elias y Scotson sobre *Los establecidos y los forasteros* (2000), comentada por Elias (2003), que construye una suerte de sociología de las relaciones de poder en una pequeña comunidad, suministra elementos de juicio para situar la violencia en un microcosmos social donde se determina que “la capacidad de un grupo de apuntalar la inferioridad humana del otro grupo y de hacerla valer era una función de una figuración específica que ambos grupos formaban entre sí” (2000: 224). A partir de los resultados de indagaciones empíricas sistemáticas, sugerimos que la estigmatización incluye actos de violencia de los “superiores” y quizás también de los “inferiores”. Existe una violencia latente entre un *ellos* (“los de la otra escuela, que hablan como tumberos, que visten como villeros”) y un *nosotros* (“los de esta escuela, que somos más tranquilos, que cruzamos la calle cuando los vemos a ellos porque nos dan miedo”). Surge el interrogante acerca de qué idea del “nosotros” fabrica cada sociedad y cuál interiorizan los sujetos en su experiencia social y escolar (par relacional inclusión/exclusión; inferioridad/superioridad; violentos/no violentos, entre otras distinciones posibles).

Nuestro foco consiste en caracterizar las emociones –especialmente las que a continuación exponemos–, inspirados en las perspectivas elisianas, por considerarlas asociadas a ciertas manifestaciones de violencias en las escuelas secundarias,

focalizándonos en las siguientes dimensiones surgidas de nuestro estudio antecedente:

#### *A. Los sentimientos de exclusión*

Formulamos el interrogante respecto de los significados que dan los jóvenes al lugar y al espacio geográfico donde viven en relación con la propia identidad. Nos preguntamos por el sentimiento de exclusión que, sabemos, opera como un muro simbólico que divide entre un nosotros –incluidos, establecidos, enaltecidos– y un ellos –excluidos, forasteros, disminuidos– (Elias, 2003).

#### *B. El miedo a la muerte (joven)*

Nos preguntamos si la posibilidad o imposibilidad de representarse un futuro que dé sentido a la propia existencia individual y colectiva de los jóvenes puede estar vinculada con este miedo particular y si constituye una de las vías para interpretar ciertos comportamientos sociales asociados a la violencia (Kaplan, 2013).

#### *C. La humillación*

Nos interrogamos acerca de una característica relevante de la humillación que remite a la exposición pública.

#### *D. La vergüenza*

Nos preguntamos sobre las situaciones de avergonzamiento propias de la condición estudiantil; en particular, aquellas que hacen referencia a la vergüenza como dolor social (Goudsblom, 2008). El cuerpo se constituye en la superficie donde se expresan signos sociales vergonzantes a partir de la mirada de los otros.

#### *E. El respeto*

Nos preguntamos sobre ciertas prácticas de violencia y su vínculo con la búsqueda de reconocimiento y auto-afirmación frente a los pares. Asimismo, nos interesa indagar cuáles son aquellos aspectos de la persona que los estudiantes asocian con el ser y sentirse valorados en la trama de los vínculos escolares.

Todas estas dimensiones atraviesan el espacio escolar en términos de cómo se estructura un proceso complejo de subjetivación/objetivación del sentido de estar juntos a partir del vínculo yo-otro y nosotros. El camino está abierto y es un campo fértil para la exploración futura que complete un programa de investigación sobre la educación de las emociones y la convivencia escolar.

## Bibliografía

- Bauman, Z. 2007 *Los restos de la educación en la modernidad líquida* (Barcelona: Gedisa).
- Bourdieu, P. 1991 *El sentido práctico* (Madrid: Taurus).
- Bourdieu, P. 1999 *Meditaciones pascalianas* (Barcelona: Anagrama).
- Bourgois, P. 2010 *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Brandao, C. 2009 “El proceso de la civilización: el control de las emociones en la psicogénesis y en la sociogénesis” en Kaplan, C.; Orce, V. (comp.) *Poder, prácticas sociales y proceso civilizador. Los usos de Norbert Elias* (Buenos Aires: Noveduc).
- Cerbino, M. 2012 *El lugar de la violencia. Perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil* (Quito: Taurus).
- Crettiez, X. 2009 *Las formas de la violencia* (Buenos Aires: Waldhuter).
- Dubet, F.; Martuccelli, D. 1998 *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar* (Buenos Aires: Losada).
- Elias, N. 1987a *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas* (Madrid: Fondo de Cultura Económica).
- Elias, N.; Scotson, J. S. 2000 *Os Estabelecidos e os Outsiders: Sociologia das Relações de poder a partir de uma pequena comunidade* (Rio de Janeiro: Zahar).
- Elias, N. 2003 Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros en *Revista española de investigaciones sociológicas* N° 104 pp. 219-251.
- Elias, N. 2009 *La soledad de los moribundos* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Gebara, A.; Wouters, C. (orgs.) 2009 *O controle das emoções* (Brasil: Editora Universitaria da UFPB, Joao Pessoa).
- Goudsblom, J. 1998 “La paradoja de la pacificación” en Weiler, V. (comp.) *Figuraciones en proceso* (Bogotá: Fundación Social).
- Goudsblom, J. 2008 “La vergüenza como dolor social” en Kaplan, C. V. (coord.) *La civilización en cuestión. Escritos inspirados en la obra de Norbert Elias* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Kaplan, C. V.; Orce, V. (coords.) 2009 *Poder, prácticas sociales y proceso civilizador. Los usos de Norbert Elias* (Buenos Aires: Noveduc).
- Kaplan, C. V. 2013 “El miedo a morir joven. Meditaciones de los estudiantes sobre la condición humana” en Kaplan, C. V. (dir.) *Culturas estudiantiles. Sociología de los vínculos en la escuela* (Buenos Aires: Miño y Dávila) pp. 45-68.
- Kaplan, C. V. 2011b “Sobre la tolerancia, los umbrales y los miedos: las transformaciones en la sensibilidad sobre la violencia en la educación escolar” en Hillert, F.; Graziano, N.; Ameijeiras, M. J. (comp.) *La mirada pedagógica para el siglo XXI: teorías, temas y prácticas en cuestión: reflexiones de un encuentro* (Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires).
- Montandon, C. 1992 “La Socialisation des émotions: un champ nouveau pour la sociologie de l'éducation” en *Revue française de pédagogie*, pp. 101, 105-122.
- Reguillo, R. 2003 “Violencia y después. Culturas en reconfiguración” en *Conferencia Culture and Peace: Violence, Politics and Representation in the Americas*. Austin: Universidad de Texas, 24-25 de marzo. En <http://

lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/cpa/spring03/culturaypaz/reguillo.pdf<<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/cpa/spring03/culturaypaz/reguillo.pdf>>.

- Simmel, G. 2003 *Cuestiones fundamentales de sociología* (Barcelona: Gedisa).
- Weiler, V. 1889 (coord.) *Figuraciones en proceso* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Universidad Industrial de Santander y Fundación Social).
- Wieviorka, M. 2006 “La violencia: destrucción y constitución del sujeto” en *Espacio Abierto* N° 15, pp. 1-2, 239-248.
- Wouters, C. 2008 “La civilización de las emociones: formalización e informalización” en Kaplan, C. V. (coord.) *La civilización en cuestión. Escritos inspirados en la obra de Norbert Elias* (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores).
- Zabuldiovsky, G. 2007 *Norbert Elias y los problemas actuales de la sociología* (México: Fondo de Cultura Económica).

# La corrupción en las campañas políticas en México

Jacqueline Peschard

## Resumen

La corrupción es endémica y sistémica en México. Durante la larga época de la hegemonía del PRI, la utilización de recursos públicos para alimentar redes clientelares y favorecer al partido gobernante fue una práctica recurrente y tolerada por los ciudadanos. Con la llegada de la democracia y los avances en materia de transparencia y protección de los derechos humanos, la corrupción ganó visibilidad y hoy la sociedad está indignada con ella y con su otra cara, la impunidad. Los grandes escándalos de corrupción en los ámbitos federal y locales se vinculan a las campañas políticas y aunque hay investigaciones penales en curso en manos de la Fiscalía para Delitos Electorales, FEPADE, siguen sin imponerse castigos ejemplares.

## Abstract

*Corruption in Mexico is endemic and systemic. During the protracted period of the PRI hegemony, public resources were often used to maintain clientelistic networks that favored the government party, however such activities were fully tolerated by the people because there was no political competitiveness. When transition to democracy was achieved and laws on transparency and human rights were passed in Congress, corruption and impunity became more visible and unacceptable for citizens. The famous scandals of corruption that came to light both at the federal and local levels have been associated with electoral campaigns and although the Electoral Prosecutor has initiated*

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018



Por ello, la demanda social en contra de la corrupción en campañas políticas se ha enfocado al Instituto Nacional Electoral, INE, que es la autoridad que organiza los comicios y fiscaliza el dinero de los partidos. El INE carece de las herramientas técnicas y de inteligencia financiera para investigar y sancionar actos de corrupción en elecciones y ello ha provocado desconfianza en la organización electoral, poniendo en riesgo la credibilidad de los resultados de la elección de este año.

*some criminal investigations, no sanctions have been imposed yet and public opinion has turned to the electoral authority to demand for effective results because INE organizes elections and audits party finances. However, the electoral institute lacks the technical and intelligence skills to fulfill such a social claim, and this may lead to mistrust in the results of the 2018 election.*

# Corruption in political campaigns in Mexico

i+c  
Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

## Jacqueline Peschard

Es doctora por El Colegio de Michoacán y socióloga. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), trabajó como Comisionada Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de 2009 a 2013 y Consejera Ciudadana del Instituto Federal Electoral de 1997 a 2003. Fue asesora para las elecciones en Irak en octubre de 2004.

*PhD from El Colegio de Michoacán and sociologist. Full Professor of the Faculty of Political and Social Sciences, National Autonomous University of Mexico (UNAM), she worked as Commissioned President of the Federal Institute of Access to Public Information from 2009 to 2013 and Citizen Councilor of the Federal Electoral Institute from 1997 to 2003. IShe was Adviser for the elections in Iraq in October 2004.*

CARINA KAPLAN Y LUCAS KROTSCHE

## Palabras clave

1| Corrupción 2| Impunidad 3| Redes clientelares 4| Fiscalización 5| Delitos electorales 6| Investigación penal 7| Desconfianza

## Keywords

1| Corruption 2| Impunity 3| Political campaigns 4| Party finances auditing 5| Electoral crimes 6| Mistrust clientelistic networks 7| criminal investigations

## Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

PESCHARD, Jacqueline, La corrupción en las campañas políticas en México. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8): 135-156, primer semestre de 2018.

# La corrupción en las campañas políticas en México

## Introducción

Desde el arranque del siglo XXI, en el mundo globalizado en el que vivimos, la corrupción se ha convertido en un problema que afecta tanto a países con sólidos Estados de derecho y largas tradiciones democráticas, como a países con débiles instituciones públicas y deficientes ejercicios de derechos humanos y políticos. Así lo demuestra el hecho de que, a finales de 2003, las Naciones Unidas aprobaron la Convención en contra de la Corrupción para sumar los esfuerzos y compromisos de los distintos países, a fin de establecer mecanismos normativos e institucionales para combatir el mal de la corrupción.<sup>1</sup>

De acuerdo con la Convención de Naciones Unidas, la corrupción “es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad” y uno de sus principales efectos nocivos es el económico, pues absorbe entre el 2% y el 10% del PIB de los países. La preocupación por el impacto de la corrupción en las distintas esferas de la vida de las sociedades motivó que se realizara la Cumbre Global de Anticorrupción en mayo de 2016, en Londres, para discutir desde el concepto mismo, hasta sus distintas manifestaciones y las formas para combatirla a partir de una colaboración internacional.<sup>2</sup> De acuerdo con los reportes de la Cumbre, en países en desarrollo, la corrupción cuesta un trillón de dólares por año.

La centralidad que ha ganado el tema de la corrupción explica que el pasado mes de abril, en la reunión anual de todos los países de las Américas, el tema central fuera “La gobernabilidad democrática frente a la corrupción”, lo cual muestra cómo los países en las distintas zonas están empeñados en buscar cómo hacer frente a la corrupción que es un veneno para las instituciones democráticas

1 Ver <<https://www.unodoc.org>>.

2 Anticorruption Summit (2016) en <<https://www.gov.uk>>.

porque erosiona el imperio de la ley y ahonda la desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades.<sup>3</sup>

En México, la corrupción está identificada como un mal endémico y sistémico. Entendida como el mal uso y abuso de cargos de poder, la corrupción no es un fenómeno nuevo, ni aislado, pues se le reconoce como parte de la historia de nuestro país. Sin embargo, en los años recientes, el tema se ha convertido en uno de los problemas que más agravan a la población mexicana, solo después de la violencia e inseguridad que, por cierto, se perciben como arrojados por funcionarios públicos corruptos.<sup>4</sup> La corrupción provoca hoy tal indignación entre la población que se ha erigido en la clave de los alineamientos políticos, en buena medida porque las identidades partidarias han perdido consistencia y los asuntos coyunturales hacen aparición.

En el contexto de la elección presidencial de 2018 en México, aunque existen tres grandes coaliciones en pugna —Coalición “Por México al Frente” (PAN, PRD y MC), la Coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena, PT y PES) y la Coalición “Todos por México” (PRI, PVEM y PNA)— y dos candidatos independientes,<sup>5</sup> la disputa por el máximo cargo público gira alrededor de la corrupción que todos señalan como problema esencial. Hasta ahora, Andrés Manuel López Obrador, quien participa como candidato presidencial por tercera ocasión y encabeza las preferencias electorales, ha colocado el combate a la corrupción en el centro de su oferta política personal en una lógica antisistémica en la que él mismo se ofrece como la alternativa moral al *statu quo* existente.

El hartazgo que existe en la población por los altos costos de la corrupción se explica no solo porque esta ha ganado mayor visibilidad y las sumas de dinero público desviado hacia los bolsillos de gobernantes, sus familiares y amigos son cada vez más elevadas, sino, sobre todo, porque no han sido sancionados y priva la impunidad. Así como los datos sobre percepción de la corrupción en México registran una calificación reprobatoria de 2,9 puntos, colocando a nuestro país en el lugar 135 de 180 medidos por Transparencia Internacional, los

3 La VIII Cumbre de las Américas se desarrolló en Lima, Perú, 13-14 abril, 2018. En <[www.viiiicumbre.peru.org](http://www.viiiicumbre.peru.org)>.

4 De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI (2017), la corrupción ocupa el segundo lugar en la lista de problemas que más preocupan a los mexicanos en ciudades de más de 100 mil habitantes.

5 Margarita Zavala, una ex panista y esposa del ex presidente Felipe Calderón, renunció a su candidatura presidencial independiente a la mitad de la campaña —15 de mayo— al reconocer que las preferencias electorales no la favorecían.

datos sobre su hermana gemela, la impunidad, son contundentes, ya que en México alcanzan un nivel de 98% y respecto de un grupo de 68 países, se coloca en el lugar 66.<sup>6</sup>

Como en muchos otros lugares del mundo, y en especial en América Latina, uno de los móviles más socorridos para desviar dinero público ha sido el financiamiento de campañas políticas, utilizando recursos gubernamentales y los esquemas son cada vez más sofisticados, como el de las “empresas fachada” para triangular recursos y opacar tanto sus orígenes como sus destinatarios. Los grandes escándalos en Italia, Alemania, o España, al igual que en países latinoamericanos (Brasil, Perú, Colombia, o México), han revelado que los actos de corrupción no solo implican el enriquecimiento ilícito de algunos políticos, sino la inyección de recursos para la promoción de candidatos y partidos en el poder.<sup>7</sup>

El propósito de este trabajo es mostrar cómo en México, la corrupción en las campañas electorales se ha convertido en el foco de atención y ha colocado a la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones y asegurar la integridad del voto, el INE, como la responsable por los flujos de dinero público en la política, aunque no sea su responsabilidad perseguir los delitos derivados de tales actos ilegales. De hecho, la centralidad de la corrupción en explica por qué las más recientes reformas político electorales de 2008 y 2014 en México enfatizaron la necesidad de impulsar un esquema de fiscalización de los ingresos y gastos de candidatos y partidos más exhaustivo y punitivo y, sobre todo con consecuencias más severas, impactando a los propios resultados electorales, es decir, las sanciones hoy cubren un espectro cada vez más amplio, abarcando no solo el plano económico (multas), sino el de las decisiones mismas del electorado (anulación de una elección por rebasar los topes de gastos de campaña).<sup>8</sup>

---

6 Índice de Percepciones de la Corrupción, Transparencia Internacional, 2017, Índice de impunidad, Universidad de las Américas, Puebla, 2017.

7 Me refiero a los famosos casos de Helmut Kohn, Berlusconi, Collor de Melo, Fujimori y Toledo, los Duarte en México.

8 La reforma electoral de 2008 dotó a la autoridad electoral en materia de fiscalización de la posibilidad de superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal para fortalecer su tarea de vigilancia sobre los ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos (COFIPE, 2008). La reforma electoral de 2014 centralizó la competencia de la fiscalización de todas las campañas políticas en la autoridad federal (art. 41, B, a) fracción 6, de la Constitución) y añadió como una causal de nulidad de una elección rebasar el tope de gastos de campaña en 5% del monto autorizado, cuando la diferencia entre la votación del primero y el segundo lugar sea menor al 5% (la violación es determinante) (art. 41, VI constitucional).

En el marco de las elecciones generales de este año, en que se renovarán por primera vez de manera simultánea, la Presidencia de la República y el Congreso federal, 9 gobiernos locales, incluido el de la Ciudad de México, y congresos locales o alcaldías en 30 de las 32 entidades federativas, el tema de la corrupción en las campañas políticas se ha convertido en la palanca para decantar las preferencias electorales, pero está amenazando la confianza en la integridad de las autoridades. Mi propósito es mostrar cómo en el contexto de una elección muy reñida, en el marco de una muy arraigada desconfianza en las autoridades públicas y en las encargadas de organizar las elecciones, es posible que al final, si los resultados son muy cerrados, el tema del dinero no reportado y de origen desconocido pueda derivar en un cuestionamiento no solo de los resultados electorales, sino del sistema político en su conjunto.

## I. La corrupción históricamente arraigada, pero electoralmente desdibujada

Durante los años de la hegemonía del PRI, la corrupción del día a día, también conocida como “pequeña corrupción”, no solo se practicaba profusamente y era implícitamente aceptada por la población, sino que era funcional al sistema político, porque servía para compensar los malos salarios de los empleados gubernamentales que derivaban de un deficiente esquema de recaudación fiscal. Se trataba de un mecanismo del que se beneficiaban tanto el particular, como el empleado público, pues la persona que cometía la infracción al gestionar algún trámite, o echar mano de intermediarios, o “comprar” a un funcionario, agilizaba la muy lenta gestión administrativa, a la vez que el empleado público se veía compensado por el escaso salario que recibía. Dado que ambos lados ganaban, se recreaba una práctica que todos reconocían como negativa, pero aceptable.

Pero, la tolerancia de la sociedad también se expresaba respecto de la “gran corrupción” que cometían los altos funcionarios de gobierno y que implicaba el uso patrimonialista de los recursos públicos, cobijado bajo el sistema autoritario del partido hegemónico en el que no existían contrapesos al Poder Ejecutivo, ni partidos de oposición con fuerza para disputarle al PRI los principales cargos públicos.<sup>9</sup> La regla básica era que quien tenía la facultad de asignar los contratos

9 De hecho, la falta de contrapesos se verificaba porque el PRI mantuvo una posición de mayoría calificada en los congresos tanto federal como locales hasta 1988 (Lujambio, 2000).

de servicios o de obra pública podía aprovechar su puesto en beneficio propio, en el entendido de que existía una regla de oro que era la no reelección, de suerte que dado que las administraciones públicas tanto federal como estatal cambiaban cada 6 años y las administraciones municipales cada 3 años, se abría el paso a que tomara el control de la gestión un nuevo grupo en el poder. La rotación derivada de la no reelección ponía un límite a los manejos discrecionales y patrimonialistas de un funcionario y permitía que el sucesor hiciera lo propio; existía un acuerdo implícito de permisibilidad para el manejo de los recursos públicos, con una regla firme de cambio sexenal.

Estas prácticas que incluían la aceptación de sobornos de empresas privadas, o a la posibilidad de desviar recursos públicos a favor del titular de una dependencia gubernamental, ocurrieron en un contexto de crecimiento económico, estabilidad financiera, movilidad social y tranquilidad política sostenidos durante varios lustros (entre 1940 y 1980). Todos sabían que existía la corrupción, pero se aceptaba implícitamente porque había un consenso pasivo alrededor del régimen autoritario que ofrecía resultados económicos y políticos. Por la falta total de transparencia propia del sistema autoritario, no se conocían ni los montos de la corrupción, ni quiénes eran directamente los beneficiarios, porque no era un tema de controversia pública, es decir, a los ojos ciudadanos no era un problema abiertamente agravante ni insultante.

Prueba de lo anterior es que el largo proceso de transición a la democracia en México que ocurrió entre 1977 y 1997 estuvo lejos de tener a la corrupción en el centro. Fue, al igual que las transiciones de la llamada Tercera Ola Democratizadora, un proceso focalizado en la demanda de elecciones libres, justas y competidas. La movilización social detrás de la transición mexicana planteaba intuitivamente romper con la opacidad característica del régimen autoritario, es decir, se entendía que para tener elecciones confiables, estas debían ser transparentes, pero solo de manera intuitiva.<sup>10</sup>

Lo que sí abordó la transición fue la demanda del combate a los delitos electorales, en el entendido de que dado que el PRI tenía el control sobre el aparato de persecución de los delitos y de procuración de justicia (PGR), carecía de interés para evitar que se manipulara el padrón electoral en su beneficio, o que se destinaran recursos gubernamentales para las campañas políticas, a favor de

.....  
<sup>10</sup> Para una discusión sobre el papel de la transparencia en el proceso de transición a la democracia, véase, Peschard (2017).

relaciones clientelares que afianzaban la lealtad partidaria de los votantes. En este marco, en 1994 se creó la Fiscalía Especializada en el Combate a los Delitos Electorales (FEPADE) que buscaba atajar conductas de funcionarios públicos que alteraban la voluntad de los electores, tales como: a) recoger credenciales para votar; b) solicitar votos a cambio de un pago, dádiva o promesa de dinero; c) violar la secrecía del voto; d) acarrear votantes; e) introducir boletas en las urnas; y f) usar recursos del erario en las campañas.<sup>11</sup> Sin embargo, la actuación de la FEPADE durante sus primeros veinte años de vida fue marginal e intrascendente, debido a su subordinación al empleado del Presidente, el Procurador General de la República. Solo en 2017, en la coyuntura actual, la FEPADE empezó a tener visibilidad y relevancia pública por empezar a investigar delitos electorales derivados de actos de corrupción.

De otra parte, la normatividad electoral que fue reformándose durante la transición colocó en el centro la idea de que los comicios debían de garantizar la equidad entre los partidos y candidatos, es decir, no era suficiente que las elecciones fueran organizadas por una autoridad autónoma del gobierno, e independiente de los partidos, sino que había que trasladar dicho esquema al tema del financiamiento de las elecciones y a su contraparte, la fiscalización de los recursos de los partidos, pues era ahí donde se escondía el dinero público a favor del partido del poder, haciendo asimétrica la competencia (Córdova & Murayama, 2006).

La reforma electoral de 1996, porque además de dotar de autonomía constitucional al IFE, le dio facultades para hacer más robusta la fiscalización de los recursos de los partidos, en buena medida porque se incrementó significativamente el financiamiento público como medida para equilibrar las brechas económicas que existían entre ellos y para cerrar la puerta a la tentación de allegarse de dinero ilícito. De hecho en 1997, el financiamiento público de los partidos solo en el ámbito federal ascendió a 2.111.493.862 pesos (\$1.055 millones de dólares en cifras actuales), pero esa cifra se ha incrementado elección tras elección, pues en 2000 llegó a 3.064.092.232 millones de pesos (\$1.532 millones de dólares y para este 2018 alcanza los 6.573.389.866 millones de pesos (\$3.286 millones de dólares) (INE, 2018).<sup>12</sup>

.....  
11 La creación de la FEPADE implicó reformar la Ley Orgánica de la PGR para contemplar la figura del fiscal especializado, así como el Código Penal Federal para incluir las figuras de los delitos electorales. Ver <[http://pgr.gob.mx/normatec/Documents/LOPGR99\\_294\\_.pdf](http://pgr.gob.mx/normatec/Documents/LOPGR99_294_.pdf)>.

12 Ver <[www.ine.mx](http://www.ine.mx)>.



El elevado monto de financiamiento público y la distribución equitativa de los recursos entre los partidos (70% proporcional a su votación previa y 30% igualitaria) permitió que todos tuvieran dinero suficiente para disputarse los cargos de elección. La competitividad que se ha instalado en México ha mostrado que dicha fórmula de financiamiento fue útil para lograr su cometido, aunque hoy en día se cuestiona lo elevado de los montos, justo por la centralidad de la corrupción en la política.

Una vez concluida la transición a la democracia, con la alternancia en la Presidencia de la República en 2000, la siguiente demanda social en materia democrática fue el derecho de acceso a la información pública y la transparencia de la gestión gubernamental. La reglamentación de la transparencia pública que arrancó en el 2002 se intersectó con la relativa al fortalecimiento de los mecanismos legales e institucionales del control y vigilancia del dinero que se le encargó a la autoridad electoral. El asunto de la corrupción no fue el blanco de los afanes de la fiscalización, pero, tampoco lo fue de la FEPADE, pues aunque todos sabían que existían mecanismos clientelares arraigados como el uso de programas sociales para favorecer al partido en el gobierno, la atención estaba en lograr la alternancia y sacar al PRI del gobierno.<sup>13</sup>

Paradójicamente, fue la autoridad administrativa en materia electoral, el IFE, la que identificó por vía de la fiscalización las primeras prácticas fraudulentas en las elecciones presidenciales competitivas del 2000. Al fiscalizar dicha campaña presidencial y a partir de denuncias anónimas, el IFE pudo documentar que los principales partidos habían inyectado recursos indebidos en las campañas, el PRI en el caso Pemexgate y la Coalición PAN/PVEM que postuló al ganador Vicente Fox en el caso Amigos de Fox, lo cual derivó en multas millonarias (mil millones de pesos para el PRI y 250 millones para los de la Coalición ganadora) (Córdova & Murayama, 2006). Este ejercicio eficaz de fiscalización permitió que México fuera evaluado favorablemente en materia de integridad pública en el ámbito electoral en 2004 por el Centro de Integridad Pública de Nueva York.<sup>14</sup>

13 Un texto que ilustra muy bien cómo los ciudadanos percibían el clientelismo electoral es el de Andreas Schedler y Laura Manríquez (2004: 57-97).

14 Mientras en otros rubros de integridad pública México estaba muy mal evaluado, en el campo electoral estaba en los sitios superiores, en buena medida por la investigación de Pemexgate y Amigos de Fox. Ver <<https://www.publicintegrity.org>>.

En el caso Pemexgate, el IFE identificó una trama de desviación de recursos públicos desde una entidad estatal —Petróleos Mexicanos— hacia un partido político —el PRI—, triangulada vía el sindicato petrolero, lo cual implicaba la comisión de un delito electoral (inyección de dinero público en una campaña), el IFE dio vista a la FEPADE para que investigara penalmente dicha conducta. Sin embargo, a diferencia de la sanción dictada por la autoridad administrativa, el caso penal no prosperó porque los inculcados (dirigentes del sindicato petrolero) ocupaban una curul en el Congreso y contaban con impunidad. La sanción del IFE fue histórica,<sup>15</sup> pero nunca se invocó la palabra corrupción porque la responsabilidad aparecía del lado del partido político y sus operadores, no de los funcionarios gubernamentales.<sup>16</sup>

La poca relevancia política de la FEPADE se explica porque a pesar de que solo desde 2006 se cuenta con estadísticas generales sobre su trabajo en la persecución de delitos electorales, su eficacia ha sido muy baja vista desde el porcentaje de sentencias condenatorias respecto de las averiguaciones previas abiertas. Para 2006, solo 221 de las 1.179 averiguaciones previas iniciadas derivaron en órdenes de aprehensión y de estas solo 65 se convirtieron en sentencias condenatorias (un 5,5% de las averiguaciones abiertas). Para 2010, su actuación mejoró levemente, pues de las 1.928 averiguaciones previas abiertas, 563 se convirtieron en órdenes de aprehensión y 199 terminaron en una sentencia condenatoria (10,3% de las averiguaciones iniciadas). Empero, para 2016, del total de carpetas de investigación abiertas (3.734), solo 507 derivaron en órdenes de aprehensión y 87 concluyeron en una sentencia condenatoria (el 2,3% de las averiguaciones abiertas) (ver Cuadro 1).

Los delitos que más recurrentemente ha perseguido la FEPADE en sus 24 años de vida se identifican genéricamente como “alteraciones al padrón electoral”,<sup>17</sup> y abarcan desde robo de credenciales de elector y registrar a una persona en una entidad de la que no es residente para engrosar el padrón de la misma. Aunque el Código Penal primero y, desde 2014, la Ley General en Materia de Delitos Electorales fijan sanciones económicas y de privación de la libertad de hasta 15 años de prisión, en caso de utilizar dinero ilícito en las campañas

.....

15 Una relación de cómo el IFE pudo realizar la investigación para sancionar a los partidos por faltas administrativas, mientras que FEPADE cerró la averiguación previa respectiva, se encuentra en Andreas Schedler y Laura Manríquez (2004: 50-52).

16

17 Artículo 13, fracción I de la actual Ley General en Materia de Delitos Electorales, en Compendio de Legislación Nacional Electoral (2014).

políticas (art. 15 de la LGDE), ninguno de los delitos electorales se considera grave, es decir, siempre hay la posibilidad de no pisar la prisión.

**Cuadro 1. Estadísticas generales de FEPADE (2006-2017)**

Rubro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Averiguaciones Previas Iniciadas	1.179	954	805	1.359	1.928	2.631	2.415	1.041	1.835	1.465	2.598	628
Averiguaciones Determinadas	1.174	859	1.118	1.247	1.880	1.779	2.359	1.667	550	1.561	3.391	1.946
Carpetas de investigación Iniciadas											1.136	1.547
Consignaciones	92	353	716	688	861	1.118	1.576	827	62	961	1.228	729
Sentencias condenatorias	65	59	140	187	199	349	189	68	132	50	87	124
Sentencias absolutorias	0	2	11	15	13	13	17	5	11	5	1	28
Órdenes de aprehensión	221	239	487	462	563	443	N.D.	N.D.	96	293	507	348
Total de sentencias	65	61	151	202	212	362	206	73	143	55	88	152

Fuente: Informes anuales y mensuales de 2006 a 2017 de la FEPADE, disponibles en su página de internet <[www.fepade.gob.mx/informes.html](http://www.fepade.gob.mx/informes.html)>.

Notas: Las órdenes de aprehensión en el año de 2015 se contemplan desde febrero de 2015 a febrero de 2016; Las averiguaciones determinadas abarcan solo hasta octubre de 2017; los datos de 2014 solo consideran la información de 4 meses disponibles en la página de internet de la Fepade; los datos de 2011 solo consideran la información de 6 meses según los informes mensuales disponibles.

Para 2012, cuando el PRI recuperó la Presidencia de la República, el tema de la corrupción ya había ganado resonancia en la agenda pública, al punto que cuando Peña Nieto era aún Presidente Electo, propuso tres grandes reformas constitucionales vinculadas con el tema de los abusos de las autoridades públicas. Estas reformas eran: a) dotar de autonomía constitucional al IFAI y homologar las reglas

en transparencia y acceso a la información en todo el país; b) crear una Comisión Nacional Anticorrupción autónoma para investigar y sancionar actos de corrupción en los tres poderes y niveles de gobierno; y c) reglamentar el artículo 134 constitucional para crear una instancia ciudadana que supervisara la contratación de la publicidad oficial en medios de comunicación.<sup>18</sup>

Las dos primeras formaron parte del “Pacto por México” que fue un compromiso que firmaron los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) para aprobar reformas constitucionales y legales que les interesaban respectivamente. Aunque fue muy diferente el ritmo con el que se procesaron tales reformas, lo importante fue que los procesos que llevaron a aprobar las dos primeras inauguraron un novedoso mecanismo de trabajo legislativo, denominado Parlamento Abierto, que permitió que los legisladores trabajaran de la mano de organizaciones de la sociedad civil en el diseño mismo de las modificaciones constitucionales y las leyes generales que de ahí derivaron<sup>19</sup>. En contraste, la tercera reforma sobre reglamentación de la publicidad oficial fue muy accidentada, requirió de sendos amparos promovidos por organizaciones de la sociedad civil y de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia por omisión legislativa que obligó al Congreso a legislar en la materia.<sup>20</sup>

Como parte de las reformas del Pacto por México, se aprobó también una político-electoral en 2014, promovida por el PAN, que buscaba despojar a los gobiernos estatales del control sobre la organización de las elecciones, centralizando la administración de las mismas en la autoridad federal que devino nacional —el IFE se transformó en INE—, poniendo especial énfasis en la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, la cual se convirtió en una atribución exclusiva del INE, a la vez que se buscó fortalecer a la FEPADE con una ley de delitos electorales.<sup>21</sup>

---

18 Ver <<https://aristeguinoticias.com/0909/mexico>>.

19 Para una reflexión sobre la reforma en transparencia, véase, López Ayllón (2016: 3-32). Sobre la reforma constitucional anticorrupción, ver Peschard (en prensa).

20 Al final, el Congreso aprobó una legislación muy deficiente y opaca sobre las contrataciones de espacios mediáticos por parte de las autoridades. Véase <[www.fundar.org.mx/mexico/pdf/libertaddeexpresion](http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/libertaddeexpresion)>.

21 Con anterioridad, los delitos electorales estaban contemplados en el Código Penal Federal. A partir de 2014 estos fueron parte de una ley general que tiene por objeto establecer estándares comunes y básicos para todas las entidades del país (Ley General en Materia de Delitos Electorales, 2014)

## 2. La corrupción irrumpe en las elecciones

El nuevo modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, producto de la reforma constitucional de 2014 comenzó a operar en las elecciones federales intermedias de 2015, en un contexto en el que ya se había disparado la indignación de la sociedad respecto de escandalosos casos de corrupción como el de la “Casa Blanca” —que involucró a la propia familia presidencial— y en los estados por actos de corrupción encabezados por gobernadores salientes. Esta visibilidad de la corrupción obedeció, en buena medida, a la existencia aún incipiente de un nuevo periodismo de investigación y de organizaciones de la sociedad civil ya profesionalizadas que, aprovechando los avances en materia de acceso a la información y la publicidad de los informes de la revisión de la cuenta pública realizados por la Auditoría Superior de la Federación pudieron revelar importantes tramas de corrupción en el país. De hecho, lo más destacado en este trabajo que conjuntó esfuerzos institucionales y sociales fue que se pudieron detectar irregularidades en el ejercicio presupuestal entre 2011 y 2016 que representaban un posible daño patrimonial de más de seis mil millones de pesos.<sup>22</sup> Ese fue solo el inicio de investigaciones que mostraron que los montos desviados y los daños al erario eran muy superiores.<sup>23</sup> Pero las investigaciones no provenían de las autoridades encargadas de perseguir los delitos, sino de la activa participación de organizaciones sociales.

Para 2015, los escándalos se fueron incrementando por su frecuencia y por lo elevado de los montos de recursos públicos involucrados, de suerte que, en 2017, a la par que se instalaba el Sistema Nacional Anticorrupción, la sociedad mexicana era testigo de los más indignantes casos de corrupción cometidos por ex gobernadores de varios estados, sobre todo de Veracruz, Quintana Roo y Chihuahua. Adicionalmente, se dio a conocer el mayor escándalo de sobornos a funcionarios públicos en Latinoamérica por parte de la empresa brasileña Odebrecht, así como el de la “Estafa Maestra” en México que reveló la complicidad entre entidades del gobierno federal y universidades públicas estatales para desviar recursos a través de “empresas fantasma” que se presume sirvieron para financiar campañas

22 Datos básicos del Informe General de la Cuenta Pública 2015, en <<https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015>>.

23 Cómo cálculo inicial, véanse los resultados de las investigaciones de la asociación civil, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad de 2016 y 2018, en <<https://www.contralacorrupcion.mx/investigaciones>>.

políticas. No obstante, ni administrativa, ni penalmente hay avances y la impunidad sigue viva.<sup>24</sup>

En este contexto, el repudio social a la corrupción y la presunción de que uno de sus móviles centrales es el financiamiento paralelo y oculto de las campañas políticas ha gravitado alrededor del trabajo de fiscalización de los recursos de los partidos que realiza el INE. La paradoja es que, habiendo autoridades gubernamentales encargadas de perseguir los delitos de corrupción, no es a ellas a quienes se les exige que los combatan en el terreno de la política, sino a la autoridad electoral. Es una buena forma de despojarse de la responsabilidad.

La fiscalización de los partidos que se centralizó en el INE logró avances en la tarea de sancionar las faltas administrativas de los partidos. La mayor eficacia fiscalizadora se aprecia en la imposición de sanciones que ascendieron a 291 millones de pesos respecto de las 17 entidades federativas en las que hubo elecciones entre 2015 y 2017. Esta cifra contrasta con las multas impuestas por los institutos electorales locales en períodos previos a la centralización de las funciones, que apenas alcanzaron 51,9 millones de pesos (las sanciones del INE fueron 5,6 veces mayores). Por su parte, las sanciones respecto de las elecciones federales de 2015 alcanzaron los \$877 millones de pesos (Murayama, 2017).

La mayor responsabilidad fiscalizadora del INE lo ha obligado a desarrollar mejores capacidades técnicas para revisar los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos, así como para monitorear en campo desde eventos de campaña de los candidatos, hasta gastos en medios impresos, en páginas de internet y en redes sociales para calcular los gastos operativos y contrastarlos con lo que informan los partidos. Estas tareas que van más allá del trabajo que tradicionalmente realizaba el INE le han permitido identificar un rubro novedoso de gastos que se clasifica como “no reportado”, que es dinero oculto, seguramente en efectivo y que en 2017 representó en promedio el 31% de los gastos reportados por los partidos, que ascendieron a \$228 millones de pesos (ver Cuadro 2).

Es posible apreciar variaciones importantes en los gastos no reportados por los diferentes partidos políticos, pues mientras que dicho rubro en el caso del PRD representa el 78,3% de sus gastos

.....  
24 Buena parte de estos casos de corrupción han sido documentados gracias a uno de los pocos periodismos de investigación que existen en México, *Animal Político*, un medio electrónico, en colaboración con la citada asociación de la sociedad civil, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI).

registrados, en el del PAN es del 55,1% y en el del PRI es de 14,3%, aunque visto como Coalición asciende al 31,5%. Los partidos locales son que más ocultan sus flujos de dinero, pues dejan de reportar el 103,1% de sus gastos, lo cual se explica porque cuando los vigilaban los órganos electorales locales la fiscalización era más permisiva (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2. Gastos fiscalizados en campañas locales 2017. Total general**

Sujeto	Reportado	No reportado	% gasto no reportado/ reportado
Coalición PAN	\$101,9	\$17,4	17,1%
PAN	\$95,8	\$52,7	55,1%
Coalición PRI	\$186,3	\$58,7	31,5%
PRI	\$32,4	\$4,6	14,3%
PRD	\$60,7	\$47,5	78,3%
PT	\$27,2	\$11,5	42,1%
PVEM	\$10,2	\$2,4	23,9%
MC	\$29,7	\$5,9	19,8%
NUAL	\$10,2	\$0,9	9,2%
Morena	\$169,1	\$22,2	13,2%
PES	\$5,9	\$0,1	1,4%
Partidos Locales	\$3,9	\$4,0	103,1%
<i>Total</i>	<i>\$733,1</i>	<i>\$228,0</i>	<i>31,1%</i>

Fuente: Ciro Murayama (2017).

El proceso de fiscalización de las elecciones locales de 2017 es muy significativo porque se trataron de contiendas que ocurrieron en la antesala de las elecciones presidenciales de este año, además de que comprendieron la elección de gobernador del estado más poblado del país —el Estado de México— que ha sido históricamente la joya de la corona del PRI (nunca ha perdido la elección de gobernador). Por ello, el mensaje del ente fiscalizador tenía que ser contundente y el INE impuso sanciones ejemplares que ascendieron a 667,2 millones de pesos en un solo año y para solo cuatro elecciones estatales. Los tres partidos más multados coinciden con los que reportaron los gastos más elevados, sin embargo, el partido

que mayores sanciones recibió fue Morena, un partido emergente, apenas creado en 2013, aunque seguido muy de cerca por el PRI y el PAN (ver Cuadro 3).

En cuanto al tipo de falta sancionada, la que fue objeto de las mayores sanciones fue el gasto no reportado por los partidos que en su conjunto implicó \$228 millones y que mereció una sanción de \$342 millones, equivalente al 51,3% del total de las multas impuestas ese año (ver Cuadro 4). Esta proporción tan importante de las sanciones por una falta que no obedece a deficiencias o errores contables, obliga a preguntarse de dónde provienen esos gastos inconfesables. Esta tarea no es identificable a partir del monitoreo en campo que ha realizado la autoridad electoral, por lo que requiere de la colaboración de los entes gubernamentales con tales competencias -la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) que forman parte de la órbita de la Secretaría de Hacienda (SHCP).

**Cuadro 3. Sanciones impuestas por el INE en elecciones locales 2017**

Partido	Coahuila	Estado de México	Veracruz	Nayarit	Total general	%
PAN	\$23,4	\$100,4	\$2,2	\$9,3	\$135,4	20%
PRI	\$28,3	\$50,5	\$20	\$36,2	\$134,9	20%
PRD	\$2	\$77	\$1,1	\$8,1	\$88,1	13%
PT	\$0,3	\$18,4	\$14,7	\$4,4	\$37,8	6%
PVEM	\$7,5	\$10,6	\$3,9	\$14,9	\$36,8	6%
MC	\$0,1	\$0	\$0,5	\$9,8	\$10,4	2%
NUAL	\$7,1	\$10,8	\$0,8	\$7,1	\$25,8	4%
MORENA	\$4,8	\$91,6	\$47	\$14,7	\$158,1	24%
PES	\$0,5	\$12,4	\$2	\$3,3	\$18,1	3%
Partidos Locales	\$20,7	\$0	\$0	\$1,1	\$21,8	3%
<i>Total</i>	<i>\$94,7</i>	<i>\$371,7</i>	<i>\$92,1</i>	<i>\$108,8</i>	<i>\$667,2</i>	<i>100%</i>

Fuente: Ciro Murayama (2017).



**Cuadro 4. Sanciones por tipo de falta en 2017**

Tipo	Monto	%
Gasto no reportado	\$342	51,3%
Registro fuera de tiempo de eventos en la agenda	\$143,4	21,5%
Registro extemporáneo de operaciones en el SIF	\$98,6	14,7%
Gasto sin documentación comprobatoria	\$57,9	8,7%
Rebase del tope de gastos de campaña	\$6,7	1%
Otras	\$18,7	2,8%
<i>Total</i>	<i>\$667,2</i>	<i>100%</i>

Fuente: Ciro Murayama (2017).

Aunque desde 2008, el INE tiene la facultad de remontar los secretos bancario, fiscal y fiduciario, las autoridades que resguardan dicha información no han respondido a los requerimientos el INE en los tiempos tan ceñidos de fiscalización que este tiene y para el juicio de la opinión pública, sobre la autoridad electoral caen todos los reclamos por falta de claridad en el origen del dinero oculto porque es la responsable de garantizar la integridad del voto. Los gastos no reportados pueden provenir de desvíos de recursos gubernamentales, ocultando actos de corrupción, pero también pueden ser del crimen organizado o del narcotráfico, por ello urge la colaboración entre las instancias gubernamentales y el INE.<sup>25</sup>

Para las elecciones de este año, los datos de las sanciones impuestas a los diferentes partidos producto de la fiscalización de las precampañas revelan que Morena y su aliado el Partido Encuentro Social (PES) son los que recibieron las multas más altas, por más de 3 millones de pesos, equivalentes al 69.4% de las sanciones impuestas en dicho rubro (ver Cuadro 5).

En el campo de los delitos electorales, fue en ese mismo año de 2017 que la FEPADE empezó a investigar delitos electorales derivados de actos de corrupción. A partir de la descripción específica

.....

25 Al inicio de 2018, el INE sancionó a todos los partidos políticos al poder descifrar que la fuente de recursos no reportados en 2012 habían sido transferidos a sus cuentas bancarias a través de una empresa concentradora ASISMEX. Cuando estaba a punto de prescribir la falta, el INE pudo sancionar a todos los partidos por dicha falta gracias a la colaboración —aunque tardía— de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Murayama, 2017).

de dichos delitos, cabe señalar que la falta que mayor número de expedientes ha generado es la relativa a: “destinar, utilizar o permitir la utilización de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o perjuicio a un candidato” que representa el 45% de los casos investigados y en segundo lugar, la que representa un 29,2% y se refiere a condicionar la prestación de un servicio público, o el condicionamiento de programas gubernamentales a la emisión del sufragio a favor o en contra de algún candidato. Es claro que ambos configuran actos de corrupción.

### Cuadro 5. Sanciones derivadas de la fiscalización de precampañas 2018

Cargo	Sanción
Presidente	\$4.826.983,21
Partido Revolucionario Institucional	\$626.567
Partido Verde Ecologista de México	\$132.484,95
Nueva Alianza	\$350.953,01
Partido Acción Nacional	\$ 201.029,87
Partido de la Revolución Democrática	\$8.228,41
Movimiento Ciudadano	\$155.282,93
Morena	\$1.692.287,89
Partido del Trabajo	\$ 266.026,76
Encuentro Social	\$1.394.122,39

Fuente: Consejo General del INE, Dictamen consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña de los ingresos y gastos a diversos cargos de elección popular correspondientes al Proceso Electoral Federal y Local Ordinario 2017-2018.

De los asuntos relevantes publicados por la FEPADE, es posible apreciar que desde febrero de 2017, se desarrollaron procedimientos de investigación por casos de corrupción, pues entre febrero y octubre se emitieron 8 órdenes de aprehensión en contra del ex gobernador de Veracruz, Javier Duarte por obstaculizar las labores de los funcionarios electorales; en contra de consejeros del órgano electoral de Chiapas; en contra del ex gobernador de Chihuahua, César Duarte, por solicitar a sus subordinados aportaciones en dinero y por desvío de 79 millones de pesos del erario hacia su partido, el PRI. Además, la FEPADE obtuvo autos de formal prisión en contra de consejeros del Instituto Electoral de Chiapas por alterar el listado de electores y condicionar el programa social Prospera como

represalia por no realizar actividades a favor del candidato del PRI, entre otros (ver Cuadro 6).

### Cuadro 6. Los delitos con mayor incidencia en carpetas de investigación de FEPADE en 2017

Posible delito perseguido en carpeta de investigación	Total (ene-dic) 2017	%
Alterar el registro de electores	660	43%
Compra de votos	243	16%
Destinar bienes o servicios en virtud de su encargo	93	6%
Recoger credenciales para votar	63	4%
Condicionar la prestación de servicios públicos	60	4%
Hacer mal uso de material electoral	59	4%
Realizar actos de temor o intimidación	56	4%
Otro delito no electoral	46	3%
Abstenerse de informar sobre fiscalización y/o recursos	35	2%
Realizar, destinar, utilizar o recibir aportaciones de dinero o en especie cuando exista una prohibición legal para ello	33	2%
Obstaculizar funciones electorales	30	2%
Otros	169	11%
<i>Total</i>	<i>1.547</i>	<i>100%</i>

Fuente: Informe Mensual de Actividades, diciembre de 2017 (FEPADE).

Cabe señalar que, en 2017, el tipo de delito más recurrente atendido por la FEPADE siguió siendo, como en el pasado, el de alterar el padrón electoral (43% de las investigaciones iniciadas). Empero, comprar votos y ofrecer servicios o bienes derivados de un encargo público que implican la utilización o desvío de recursos gubernamentales, ya representan un 22 % de los casos, es decir, los posibles actos de corrupción constituyen casi una cuarta parte de las carpetas de investigación abiertas. El tema ya está activado, pero mientras no se clasifiquen los delitos electorales derivados de actos de corrupción como graves y las sanciones sean realmente ejemplares, difícilmente se logrará inhibir la comisión de los mismos. Resulta muy barato para los infractores desviar recursos públicos hacia campañas políticas gracias a la impunidad.

## A modo de conclusión

Existe una gran contradicción en lo que a elecciones se refiere en México. Después de veinte años de contar con una autoridad electoral independiente y autónoma que se encarga no solo de administrar las elecciones, sino de fiscalizar los ingresos y gastos de los partidos para garantizar que no se atente contra el principio de la equidad en la competencia, la mirada de la opinión pública girado de la organización electoral hacia el tema del dinero y la política, que es una función extraña a la estrictamente organizacional. Este fenómeno no ha sido solo consecuencia de que la corrupción sea cada vez más visible y socialmente indignante, sino a que al ya no estar cuestionado ni el padrón electoral, ni la forma como se cuentan los votos y se hace el escrutinio, la atención sobre todo mediática se ha volcado hacia el trabajo de fiscalización del dinero en la política.

Lo preocupante es que las críticas en este rubro no pueden aislarse del resto de las actividades de la organización electoral y suelen impactar negativamente a la credibilidad de las autoridades electorales como el INE, que sin ser quien persigue los delitos de corrupción, es la instancia más visible y políticamente relevante y, por ello, fácil blanco de ataque. La FEPADE sigue sin ganarse un lugar políticamente relevante, por su falta de autonomía, pero también por sus deficiencias técnicas y débiles marcos legales que hacen que su actuación dependa de la voluntad política de su titular que hoy sigue siendo un empleado del Presidente.

En este trabajo, se buscó mostrar cómo se ha fortalecido el trabajo de fiscalización del INE que ya ha podido identificar el rubro de gastos no reportados por los partidos políticos, que se ha erigido en la mayor causa de sanción. Pero, justo ese logro ha despertado un nuevo cuestionamiento por la falta de colaboración de las autoridades financieras y bancarias del gobierno federal. Si consideramos que el propósito de la fiscalización no es solo castigar a los partidos por malos manejos en sus ingresos y gastos, sino desmontar las malas prácticas para corregir el desempeño tramposo de los actores políticos, entenderemos que ese no es el único problema de la fiscalización.

La gran paradoja es que, si bien las sanciones a los partidos son cada vez más altas, no significan un alto costo para las fuerzas políticas porque las multas se cobran mediante descuentos graduales a su financiamiento público. Dicho de otra manera, el efecto de las sanciones se diluye porque su afectación a las finanzas partidarias se dispersa en el mediano plazo y ni afecta sus estrategias de campaña, ni sus actividades más inmediatas, ni tampoco les significa una merma en su relación con los electores. Las multas por faltas en sus reportes

de fiscalización no parecen tener efectos sobre las preferencias de los electores, quizás por lo extendida de la desconfianza.

El tema de la corrupción está ya en el corazón de los procesos electorales y aunque erradicarla no dependa solo del INE, su carácter corrosivo no solo daña la credibilidad de los ya muy desprestigiados partidos políticos, sino que milita en contra de nuestra compleja institucionalidad electoral.

## Bibliografía

- López Ayllón, S. 2016 “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera” en Peschard, J. (coord.) *Hacia el sistema nacional de transparencia* (México: SUT-III; UNAM) pp. 3-32.
- Lujambio, A. 2000 *El poder compartido* (México: Océano).
- Córdoba, L.; Murayama, C. 2006 *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox* (México: Cal y Arena).
- Murayama, C. 2018 *Todo lo que usted quiso saber de la fiscalización de las campañas 2017* (México: INE). En <www.ine.mx>.
- Peschard, J. 2017 *Transparencia, promesas y desafíos* (México: UNAM; El Colegio de México).
- Peschard, J. (coord.) 2016 *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (México: III; UNAM).
- Peschard, J. 2017 *Transparencia: promesas y desafíos* (México: El Colegio de México; UNAM).
- Schedler, A; Manríquez, L. 2004 “El voto es nuestro: cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral” en *Revista Mexicana de Sociología* (México) N° 66(1), pp. 57-97, enero-marzo.

## Sitios web

- <www.unodoc.org>.
- <www.gov.uk>.
- <www.viicumbre,peru.org>.
- <http://pgr.gob.mx/normatec/Documentos/LOPGR99\_294\_.pdf>.
- <www.ine.mx>.
- <www.asf.gob.mx>.
- <www.publicintegrity.org>.
- <www.contralacorrupcion.mx>.
- <www.inegi.org.mx>.
- <www.transparency.org>.
- <www.udlap.mx>.
- <https://aristeguinoticias.com>.

# Aportes de coyuntura

iHC



La sección de *Aportes de coyuntura* de la Revista *i+c* CLACSO tiene la intención de publicar expresiones y enfoques plurales acerca de las cuestiones políticas referidas a problemáticas locales, regionales y latinoamericanas.

La meta de este apartado es sumar y, eventualmente, impulsar controversias y/o acuerdos que contribuyan a la evolución de la disparidad de las posiciones que emergen desde la urgencia de la inmediatez de los tiempos de la coyuntura política y socioeconómica.

Las exposiciones teñidas de una clara mirada rigurosa que publicamos en este apartado son producciones de autores y/o colectivos orgánicos, con experiencias e itinerarios, sin limitaciones de las posiciones o matices ideológicos de los productores que proveen los textos aquí publicados. Los trabajos son expresiones y responsabilidad de los autores.

En este número se presentan dos entrevistas. La primera es Estela de Carlotto, Presidenta de Abuelas de Plaza de Mayo, quien dio una entrevista a CLACSO TV, el 9 de noviembre de 2017, en la sede de CLACSO en Buenos Aires.

La segunda es a Monserrat Sagot, en el marco de una serie de entrevistas realizadas por Jorge Gestoso en el marco de la preparación de la *8º Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales y 1º Foro Mundial del Pensamiento Crítico organizado por CLACSO*. #CLACSO2018 será el mayor evento académico y político de las Ciencias Sociales a nivel mundial, a realizarse en Buenos Aires 19 al 23 de noviembre de 2018.

# Estela de Carlotto

## “Desde el Estado se quiere borrar una historia”

por CLACSO TV

### Resumen

Entrevista realizada por CLACSO TV, el 9 de noviembre de 2017, en la sede en Buenos Aires del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Carlotto cerró con una conferencia las Primeras Jornadas Rioplatenses de Derecho a la Identidad convocadas por el Grupo de Trabajo de CLACSO “Pensamiento Crítico y prácticas emancipatorias”. La actividad se realizó conjuntamente con la Universidad Nacional José C. Paz, Abuelas de Plaza de Mayo, la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI) y el Centro de Estudios e Investigaciones Sociales de la Asociación Argentina de Sociología.

### Abstract

*Interview conducted by CLACSO TV, on November 9, 2017, at the headquarters in Buenos Aires of the Latin American Council of Social Sciences (CLACSO). Carlotto closed with a conference the First Rioplatense Days of Right to Identity convened by the CLACSO Working Group “Critical Thinking and emancipatory practices”. The activity was carried out jointly with the National University José C. Paz, Grandmothers of Plaza de Mayo, the National Commission for the Right to Identity (CONADI) and the Center for Social Studies and Research of the Argentine Association of Sociology*

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018



# *Estela de Carlotto: “The State wants to erase a story”*

## **Estela de Carlotto**

Activista argentina de por los Derechos Humanos y presidenta de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo. Referente ineludible de la lucha por los Derechos Humanos a nivel internacional, a recibido distintos reconocimientos por su trabajo con Abuelas de Plaza de Mayo, entre ellos el Premio de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el premio Félix Houphouët-Boigny, otorgado por la Unesco.

*Argentine activist for Human Rights and president of the Grandmothers Association of Plaza de Mayo. An unavoidable reference to the struggle for Human Rights at the international level, he has received several recognitions for his work with Grandmothers of the Plaza de Mayo, including the United Nations Human Rights Award and the Félix Houphouët-Boigny Award, awarded by Unesco*

## **Palabras clave**

1| Derechos humanos 2| Políticas públicas 3| Memoria 4| Estado 5| Desaparición forzada de personas

## **Keywords**

1| *Human rights* 2| *Public policies* 3| *Memory* 4| *State* 5| *Forced disappearance of persons*

## **Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]**

CLACSO TV. Estela de Carlotto “Desde el Estado se quiere borrar una historia”. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8): 159-164, primer semestre de 2018.

# Estela de Carlotto

## “Desde el Estado se quiere borrar una historia”<sup>1</sup>

i+c  
Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

*Estela, ¿cómo es la lectura de ustedes de todo este “desenlace” del caso de Santiago Maldonado?*

Bueno, para nosotros, en general los dirigentes derechos humanos que ya tenemos 40 años de lucha con ese tema tan doloroso de la pérdida de nuestros hijos, de la búsqueda de los nietos, de la verdad, la justicia y en ella la democracia más larga de nuestra historia, que ocurra un hecho tan trascendente como es la desaparición de una persona, enseguida la encasillamos en desaparición forzada porque el Estado, justamente, a través de la ministra de seguridad, estaba actuando en la zona y ella era la que comandaba la gendarmería, de manera que nuestro esfuerzo fue aclarar con ella y con su gabinete esta situación. Lógicamente, fue muy desagradable porque la ministra, con mucha severidad, dijo que no iba a dar en ningún momento reconocimiento a desaparición forzada y que tampoco iba a involucrar nunca a la gendarmería, que no habían sido ellos. Terminó mal esa reunión con todos los organismos, pero no obstante se hizo toda una lucha popular también, no solamente nuestra, sino de la sociedad en su conjunto. Tal es así que en los tres aniversarios en que se ha recordado la desaparición de este joven ya asistió una enorme cantidad de ciudadanos de todas las edades para seguir insistiendo en aparición con vida primero y ya, ante el lamentable hecho del encuentro de su cuerpo, la justicia y la verdad.

Ahora está muy enredado el tema porque el Estado sigue sin querer reconocer su responsabilidad y, por lo tanto, quieren borrar a ciertas personas que son testigos muy importantes, circunstancias fotográficas, hechos que están totalmente filmados, están documentados, donde se ve a la gendarmería irrumpiendo en el espacio de los mapuches ilegalmente, en el río, cómo uno de ellos sale lastimado y con el arma en las manos, uno de los testigos dice que vio cuando lo

.....  
<sup>1</sup> Entrevista realizada por CLACSO TV el 09/11/2017.

golpeaban y lo cargaban en uno de esos camiones que después lavaron. La justicia actuó muy mal, y por eso el juez fue corrido, porque desestimaron muchas pruebas, y sobre todo, el control de los teléfonos, porque el teléfono de Maldonado recibió un llamado que alguien atendió y no se investiga a dónde fue ese llamado y quién fue que atendió. Los llamados dentro de los teléfonos de los gendarmes posiblemente responsables. Entonces, acá hay una actitud negativa del Estado, con el poder que tienen, y una perseverancia y una tenacidad de la familia y de todos nosotros. Ahora estamos en un compás de espera. El anuncio que se hizo de que no tenía heridas, sirvió para fomentar la idea del gobierno, pero después el mismo juez ha dicho en días pasados que no hay todavía ninguna forma de aseverar cómo murió, en qué circunstancias, y todo lo que se está investigando desde la ciencia forense es para llegar a ese punto.

Yo creo que el mensaje que da el hermano es muy de paz, no de resignación, sino de esperar los tiempos sin bajar los brazos, pero nunca de agresiones ni de cosas que traigan consecuencias. Nosotros lo compartimos eso porque siempre hemos sido así. Así que, si Amnistía Internacional, si Naciones Unidas, si la CIDH, están recomendando al gobierno qué hacer y qué responder en esta situación, yo creo que la negativa compromete al Estado más que aliviarlo, y realmente es una vergüenza para todos los argentinos.

*Pareciera que cuando es un desaparecido de la democracia, no hay una relación ni una reacción diferente de la sociedad ¿no? como en el pasado...*

Justamente, nosotros decíamos qué tremendo que después de 40 años tengamos que estar con la consigna de “aparición con vida” porque hay muchos hechos delictivos en la Argentina. Hubo desapariciones como la de Julio López, que lo ponen como ejemplo, pero Julio López tuvo la inmediata intervención de la justicia y hasta el día de hoy se está investigando. Y aparte, bueno, los familiares estuvieron, estuvo la responsabilidad de Etchecolatz, que está preso, o sea que hay una respuesta, no hay una indiferencia, no hubo una indiferencia del Estado, el Estado se implicó en esa búsqueda de verdad y de responsabilidades. Acá el tema es que pasó y el Estado no se hace cargo.

*Hay, como decíamos, ahora una reacción de la sociedad. Uno creía que después de tantos años de democracia, de tanta implementación de políticas de memoria, la reacción iba a ser diferente, pero vimos, como en el pasado, una sociedad totalmente dividida e inclusive apelando a peligrosos argumentos negacionistas. ¿Cómo lo viven ustedes*

*desde su lucha? ¿Hubo alguna falla en esta política de memorias que hay que reforzar?*

Bueno, evidentemente, desde el Estado, insisto, se quiere borrar una historia, que no se hable más, se está sacando de los textos escolares, en los billetes ya no aparecen los héroes de nuestra historia, nos guste o no, y si algún reproche hay que hacerles, por ejemplo a Roca, saquémoslo, pero poner animales es una forma de querer entrar en un mundo de la felicidad, como están diciendo así alegremente, y la resignación a que ser pobre es lindo, que volver a cocinar con carbón o morirte de hambre también es un acto que implica tener esperanza y esperar que las cosas van a cambiar, y mientras cambian, la gente tiene que comer, tiene que tener trabajo, techo, educación, todo eso se quiere disimular bajo una faceta así muy hipócrita, ahora hay una sociedad dividida, pero esa brecha, esa grieta de la que hablan, la hicieron ellos, nosotros no teníamos ninguna grieta antes salvo esas explosiones de los contrarios políticos al gobierno anterior que hicieron muchas manifestaciones muy agresivas, donde no se detuvo a nadie, donde cada uno pudo hacer y decir lo que se le antojó aunque fueren barbaridades. En este momento, a la grieta la están profundizando los mismos que ya se creen que al tener el poder, gente de su simpatía, pueden seguir infligiendo ofensas. Para eso pongo el ejemplo de lo que salió en *La Nación* el día domingo, donde se publica un editorial, que es responsabilidad del dueño, contra mi persona, sobre todo, y con barbaridades tremendas. Yo estoy preparándome para no dejar pasar semejante cosa porque si no todo vale, y esto es con una intención clara de frenarnos, de quitarnos poder, de que la gente nos repudie, de que el odio se acreciente y la división también. Y cuando se divide, reinan.

*¿Cuál va a ser tu respuesta?*

Bueno, vamos a ver porque no me ha dado tiempo. Tantas cosas hay que hacer mucho más importantes que esto... y voy a hablar con mis abogados que están en juicios, están en todo lo que hay que hacer en todo el país con condenas, absoluciones. Vamos a ver qué hacemos, qué es lo que corresponde, qué es lo que puedo, si no como mínimo prepararé un documento del mismo nivel de espacio con el reclamo de que en el mismo lugar lo publiquen.

*Estella, una última pregunta: estamos hablando aquí en CLACSO del derecho a la memoria, y quería saber qué es lo que se está analizando hoy, no desde lo académico, sino desde lo personal y desde tu propia experiencia personal, de recuperación de tu nieto ¿Cómo se vive este derecho a la identidad? ¿Cómo se reconstruyen estos lazos de identidad?*

Es casi nuevo, si se quiere, esto de hablar de identidad. Y cuando nos dimos cuenta las abuelas de que, para defender a nuestros nietos, teníamos que tener un respaldo de otros espacios fuera de lo nuestro, nace esta convención internacional por los derechos de los niños, donde nosotros pusimos tres artículos llamados argentinos, el 7, el 8 y el 11, y ahí se habla del derecho a la identidad del chico. Después, este término toma carne en la gente, en organismos diversos, psicológicos, jurídicos, etcétera, y está estrictamente ya consensuado el derecho a la identidad personal que tenemos que tener cada uno para saber de dónde venimos, quiénes somos y por qué somos como somos, porque hay una herencia, evidentemente, que está ya más que demostrada. Después vienen otras identidades, del idioma, de las canciones, de la cultura, en fin, de todo eso que hace a nuestra patria, que tenemos identidad propia, así que el derecho a la identidad es un derecho inalienable, nadie puede negar que se tiene que tener, se tiene que saber y después optar, porque nosotros estamos buscando hoy hombres y mujeres de 40 años, que han vivido quizás con gente que los crió, delincuentes ellos que han disimulado su delincuencia, y ellos quieren a estas personas, aman estas personas, rechazan a veces lo que tenemos que decir: que su historia esconde un delito de lesa humanidad y que va a ser él cómplice, y en su propia sangre está ese secreto que está escondiendo y que nada lo va a perjudicar si sabe quién es, y después puede seguir viviendo con quien quiera y amando a quien quiera. No hay necesidad más que de recuperar el derecho de origen, de quiénes lo trajeron al mundo y que sus hijos, la prole, también hereden esa identidad verdadera y no falsa, y ya esto está más que inscripto en el quehacer nacional, porque tenemos muchísima presencia de jóvenes que dudan, que se acercan a la CONADI, miles, y a veces que no son, pero que se analizan igual porque quieren salir de la duda o buscar por otro lado esa falta de identidad, que a veces es un chico comprado, que es otra cosa, en otra época y en otra situación, y los otros que vienen también abuelas o que los pasamos a la CONADI para que se resuelva esa situación. Hay un movimiento enorme en ese sentido.

*Muchísimas gracias, Estella.*

# Montserrat Sagot

## Investigadora feminista de Costa Rica, en Rumbo a #CLACSO2018

por Jorge Gestoso

### Resumen

En el marco de la preparación a la 8va Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, organizada por CLACSO, el periodista Jorge Gestoso, entrevistó a la Dra. Montserrat Sagot, donde dialogan sobre la violencia en Centroamérica, las dificultades para alcanzar la democracia en la región, la vinculación entre femicidios y crimen organizado y las oportunidades y retos que enfrentarán las personas que se reúnan en Buenos Aires el próximo noviembre.

### Abstract

*In the framework of the preparation for the 8th Latin American and Caribbean Conference on Social Sciences, organized by CLACSO, the journalist Jorge Gestoso, interviewed Dr. Montserrat Sagot, where they discuss the violence in Central America, the difficulties to achieve democracy in the region, the link between femicides and organized crime and the opportunities and challenges that will face people who meet in Buenos Aires next November.*

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

# *Estela de Carlotto: “The State wants to erase a story”*

## **Montserrat Sagot**

Doctora en Sociología, con especialidad en Sociología del Género de The American University, Washington DC, Magíster en esta misma disciplina de la Universidad de Costa Rica y egresada de la Licenciatura en Antropología de esta misma casa de estudios. Directora del Entro de investigación en Estudios de la Mujer (CIEM) y co-coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Feminismos, resistencias y procesos emancipatorios.

*PhD in Sociology, with a specialty in Gender Sociology from The American University, Washington DC, Master in this same discipline from the University of Costa Rica and graduate of the Anthropology Degree from this same house of studies. Director of the Entro de Investigación en Mujeres de la Mujer (CIEM) and co-coordinator of the CLACSO Working Group on Feminisms, resistances and emancipatory processes.*

## **Palabras clave**

1| Feminismo 2| Políticas de género 3| Violencia de género 4| Igualdad  
5| Centroamérica

## **Keywords**

1| *Feminism* 2| *Gender policies* 3| *Gender violence* 4| *Equality*  
5| *Central America*

## **Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]**

GESTOSO, Jorge. Montserrat Sagot, investigadora feminista de Costa Rica, en Rumbo a #CLACSO2018. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8): 165-172, primer semestre de 2018.

# Montserrat Sagot

## Investigadora feminista de Costa Rica, en Rumbo a #CLACSO2018<sup>1</sup>

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

*Bienvenidos a una nueva entrevista de la serie Diálogos con Jorge Gestoso, rumbo a #CLACSO2018 el Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico que se realizará en Buenos Aires, Argentina, en el mes de noviembre. Una serie en la cual estamos entrevistando a personalidades a nivel mundial. Y hoy tenemos el honor que nos acompañe, desde San José, la Doctora en Ciencias Sociales, Montserrat Sagot, catedrática de la Universidad de Costa Rica. Doctora, muchas gracias por estar con nosotros.*

Muchas gracias, Jorge. Muy amable por la entrevista.

*Doctora, Centroamérica es la región del mundo más violenta según la Cruz Roja Internacional. ¿Qué impacto tiene la violencia en la consolidación de la democracia en esa región?*

Sí, muchas gracias. En efecto, Centroamérica es la región más violenta del mundo fuera de una zona de guerra abierta. Eso tiene un impacto muy serio, no solo en la construcción de la democracia, sino en la posibilidad de la convivencia democrática, en la vida cotidiana de las personas y en la posibilidad también de construir una sociedad incluyente. El hecho de que las personas en esta región vivan pensando de forma cotidiana cómo protegerse de esa violencia, pensado en cómo construir formas incluso de aislarse, de separarse, para no vivir violencia, nos está llevando a la construcción de una sociedad tremendamente individualista, de una sociedad que vive pensando en la precariedad y no en las posibilidades del desarrollo, en una sociedad que ve la democracia disminuida y afectada, justamente por la imposibilidad de construir lazos sociales fuertes. Entonces desde esa perspectiva, la sociedad centroamericana, y sobre todo algunos países del triángulo norte, donde han vivido un serio retroceso.

.....  
<sup>1</sup> Entrevista realizada por Jorge Gestoso el 06/03/2018.



*Cuando hablamos del triángulo norte estamos hablando, entonces, de Honduras, Guatemala y El Salvador.*

Sí, en efecto. El triángulo norte es Honduras, Guatemala y El Salvador, que son los países que tienen las tasas de violencia más alta de la región. Nicaragua, Costa Rica y Panamá, tienen tasas inferiores de violencia criminal.

*Doctora, también un informe de Naciones Unidas dice que América Latina, ya no solo Centroamérica, es la región más violenta del mundo contra las mujeres, especialmente Centroamérica y México, y usted es una experta que ha estado estudiando ese tema durante décadas. ¿Cuál es la situación?*

Así es. El Salvador tiene la tasa de asesinatos de mujeres más alta del mundo. Guatemala y Honduras están también entre los diez países con las tasas de asesinatos más altas. Esto construye una situación de emergencia prácticamente cotidiana para las mujeres. Les envía un mensaje a las mujeres muy dramático, que es prácticamente “confórmate con tu lugar”. Las mujeres no pueden estar tranquilas en el espacio público. Las mujeres no pueden estar tranquilas dentro de sus hogares porque tenemos violencia que se expresa en términos intrafamiliares, pero también violencia en el espacio público y eso, además, les manda una señal terrible a las nuevas generaciones de que la violencia es una forma permitida y legitimada de comportamiento y de relación social.

*¿Usted ve alguna relación entre los femicidios y el crimen organizado?*

Hay alguna relación. En los países con las tasas de criminalidad más altas, como son por ejemplo Honduras, Guatemala y El Salvador, la tasa de femicidios es más alta. En esos países, las mujeres mueren tanto en manos de sus esposos y de sus parejas, como también mueren víctimas del crimen organizado, como parte de ritos de paso de las pandillas, como víctimas de la trata de personas, como víctimas de los cuerpos paramilitares que todavía funcionan en algunas regiones de Centroamérica. Entonces, sí, el hecho de que haya mayor criminalidad, incrementa los femicidios.

*¿Cómo ve usted la participación de la mujer, el feminismo, en el cambio social de América Central y América Latina en general?*

Bueno, no podemos pensar en los procesos de democratización de América Latina sin la participación de las mujeres. Después de las firmas de los acuerdos de Paz, después de la democratización de muchos de los países, el movimiento feminista se ha convertido

en un actor social muy importante que ha demandado de los nuevos Estados, de las sociedades y de las nuevas democracias, acciones concretas para la inclusión de las mujeres para respetar sus derechos. Entonces, yo podría decir que muchos de los procesos de democratización de la región, tuvieron como actor fundamental a las mujeres y al Movimiento Feminista. El Movimiento Feminista ayudó a crear nueva institucionalidad pública, ayudó a construir nuevas leyes y nuevas políticas públicas, y de alguna forma, entonces, le dio forma a los nuevos Estados que surgieron después de los acuerdos de Paz y de la democratización.

*Usted ha estado hablando del incremento de los fundamentalismos. ¿A qué se refiere?*

Bueno, estamos viviendo en toda América Latina, y en particular en Centroamérica, un incremento de los fundamentalismos evangélicos y también del neointegrismo católico. Estos son grupos organizados que tienen expresiones, no solamente en la vida social, sino en la vida política, que están participando con el fin de llevar adelante un proyecto de sociedad tremendamente conservador, donde las mujeres tengamos que volver a los lugares más tradicionales, donde no haya derechos reconocidos para las poblaciones sexualmente diversas. Una sociedad que ellos ven, donde la familia se convierte en el eje principal, pero no es una familia liberadora, no es una familia que proteja a sus integrantes, sino una familia tradicional, patriarcal, conservadora. Y estos grupos, al tener expresión política y partidaria, están ocupando posiciones en el Estado, están ganando elecciones en algunos países, están influyendo en la toma de decisiones políticas, como ocurrió por ejemplo en el referéndum de Colombia, como ocurrió por ejemplo en la defenestración de Dilma Rousseff, que los partidos evangélicos tuvieron un papel muy importante, entonces están empezando a tener una influencia muy importante, que desde mi punto de vista, atenta contra la construcción democrática de los Estados.

*El último informe de CEPAL, es decir la Comisión Económica para América Latina de la ONU, habla del aumento en la pobreza en nuestra región luego de un período donde se había reducido la violencia. ¿Qué está pasando en nuestra América Latina en ese sentido?*

América Latina vivió un período progresista. Fue una era muy importante, donde incluso en algunos países se disminuyó no solo la pobreza, sino la desigualdad, que a veces es más importante disminuir que lo primero. Sin embargo, yo creo que estamos entrando en un período conservador, en una nueva era, donde de nuevo se

manifiestan las grandes desigualdades, donde no hay gobiernos con un compromiso claro con disminuir esas desigualdades y esa pobreza, sino más bien gobiernos y Estados más preocupados por fomentar un buen ambiente de negocios, pero desde mi punto de vista cometiendo un error. Es decir, entre más democrática sea una sociedad, entre más igualitaria sea una sociedad, mayores posibilidades hay de hacer buenos negocios. Creo que se pierde de vista esa perspectiva, y entonces se fomentan más bien formas de construcción del Estado y del gobierno tremendamente desiguales, que provocan estas condiciones de pobreza.

*Justamente, ¿qué entiende usted que debería hacerse? Por ejemplo, los analistas coinciden en decir que esto crea una profunda crisis e injusticia social. Y OXFAM, que usted conoce esta organización mundial, dice que “la crisis de la desigualdad se está agravando”. ¿Qué hacer?*

Sí, en efecto. En América Latina tenemos las sociedades más desiguales del mundo, e incluso estamos en peores condiciones que el África subsahariana. Mi perspectiva es que tenemos que volver al concepto del buen gobierno. El buen gobierno es aquel que provoca una vida buena para todas las personas de la sociedad, que trata de construir sociedades más igualitarias, que utiliza por supuesto estrategias de negocios, pero no para enriquecer a un grupo determinado o a los grupos de facto, sino para poder re distribuir la riqueza en nuestras sociedades. Si no planteamos sociedades redistributivas, gobiernos que promuevan esa redistribución de la riqueza, lo único que va a ocurrir es que seguirá aumentando la desigualdad, y está absolutamente demostrado que, cuando aumenta la desigualdad, aumenta la violencia, y aumenta la precariedad de la vida, también.

*Los niveles de corrupción en nuestra región latinoamericana, ¿aumentan, disminuyen, cambian en las últimas décadas?*

Yo creo que hay una relación bastante directa entre el aumento de la desigualdad y la corrupción. La corrupción se ha vuelto un problema fundamental que tiene que ser atendido por los Estados, porque la corrupción también nos habla de que no hay posibilidad de hacer esa redistribución de la riqueza de la que yo estoy hablando cuando hay grupos particulares, sobre todo grupos de facto, que terminan quedándose con muchas de las ganancias y con muchos de los recursos importantes de la sociedad que podrían ser redistribuidos. Además, hacen ineficientes a las instituciones del Estado, convierten al Estado un botín para un grupo de personas particulares y eso no solamente reproduce condiciones de desigualdad sino que, además, produce un

alejamiento de la ciudadanía de la política. Al verse la política fundamentalmente corrupta, hace que las personas no quieran participar, no quieran involucrarse, con lo cual entonces se agudizan los problemas de gobernabilidad y se agudiza el distanciamiento entre los gobernantes y los gobernados.

*¿Qué piensa usted del papel de los medios de comunicación hegemónicos en manos privadas en nuestra América Latina? ¿Qué papel está jugando?*

Los medios de comunicación están jugando un papel fundamental en la reproducción de este sistema. El hecho de que prácticamente no haya por ejemplo medios comunitarios, que haya muy pocos medios independientes, hace que la construcción social de la realidad esté en manos de estos grupos que tienen intereses muy claros, que su interés fundamental no es fomentar procesos de ciudadanía o procesos de incorporación de la ciudadanía y de participación democrática. Desde esa perspectiva, los medios de comunicación hegemónicos contribuyen a la construcción de estas sociedades que desempoderan a las personas, y les otorgan privilegios más allá de lo recomendado para cualquier sociedad a estos grupos de facto.

*¿Cómo resumiría usted, en pocas palabras, los grandes retos de nuestra América Latina en los próximos 25 años?*

Yo diría que, probablemente, el reto principal es consolidar la democracia. Yo creo que la democracia está en riesgo en muchos países de América Latina. Si no se consolida la democracia, si no continuamos en la profundización de este proceso, vamos de nuevo a caer en sociedades que no dan cabida a la gran mayoría de la población, donde grandes grupos excluidos van a empezar a tener actitudes muy negativas, se va a fomentar la violencia. Entonces, desde punto de vista, fomentar la igualdad, y fomentar la democracia, profundizar la igualdad y profundizar la democracia, es lo único que puede volvernos a poner en el camino del buen vivir en América Latina.

*Por último: ¿qué mensaje le gustaría dejar a los participantes, precisamente de CLACSO 2018, este Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico que se va a hacer en Buenos Aires, Argentina, en noviembre?*

Yo pienso que este Foro Mundial va a ser una excelente oportunidad para que diferentes personas de América Latina y del mundo nos encontremos, discutamos, propongamos medidas, alternativas, para que los intelectuales nos juntemos también con los movimientos sociales, para que la ciudadanía tenga una participación

activa y para poder construir estas soluciones en conjunto. Las soluciones individuales, o de ciertos grupos nada más, no son las que nos van a sacar de los problemas. Se necesita pensamiento conjunto, pensamiento crítico y, sobre todo, pensamiento construido desde abajo, desde las personas que están sintiendo las necesidades más grandes en este momento.

*Doctora Montserrat Sagot, muchísimas gracias por haber estado con nosotros.*

**Sociedad  
y Artes**



**“Diferencias y semejanzas  
que nos aproximan”**

Renzo Gostoli

El enfoque que organiza e impulsa este apartado es que existe una espesa e inquebrantable conexión visible, palpable y, a veces, ambigua, entre la esfera del arte y la sociedad.

Dicho vínculo se configura día a día, está compuesto por un entramado de canales e hilos que se construyen y disuelven al calor de los tiempos y las tensiones en que transcurren y se expresan actores la diversidad de contextos reales, sólidos y/o efímeros.

Una de las aspiraciones que sostiene a este apartado es sea un tributo más de las evidencias de lo fructífero que es la convivencia entre el arte y las ciencias sociales.

### **Diferencias y semejanzas que nos aproximan**

América Latina, nuestra patria grande que se extiende del río Bravo a la Patagonia, comparte similitudes históricas y culturales y, al mismo tiempo, grandes diversidades.

Nos identifican como latinoamericanos los idiomas –con una raíz latina común– hablados mayoritariamente en la región, nuestra forma de manifestarnos, de expresarnos, de vivir, de entender las cosas, los valores socio-culturales, la particular diversidad de nuestras costumbres, la moral de las religiones traídas de otras latitudes y su sincretismo, el mestizaje humano, a menudo impuesto a sangre y fuego, los lazos que nos unen históricamente, la memoria...

En base a estos conceptos he tratado de reunir en esta serie de fotos imágenes que se repiten con sus variantes locales a lo largo de toda América Latina: el problema del agua potable y sus dificultades para obtenerla.

La violencia presente en casi todas las sociedades latinoamericanas que se refleja en muros acribillados de tiroteos o muertes de inocentes casi siempre pobres, negros, indígenas.

La niñez creciendo en ambientes completamente insalubres de las villas miseria, favelas, poblaciones callampa, ciudades perdidas, etc pero también expresiones de cariño y ternura a pesar de las dificultades crónicas.

La presencia persistente de las poblaciones indígenas en muchos países víctimas de represión y violencia.

*Renzo Gostoli*

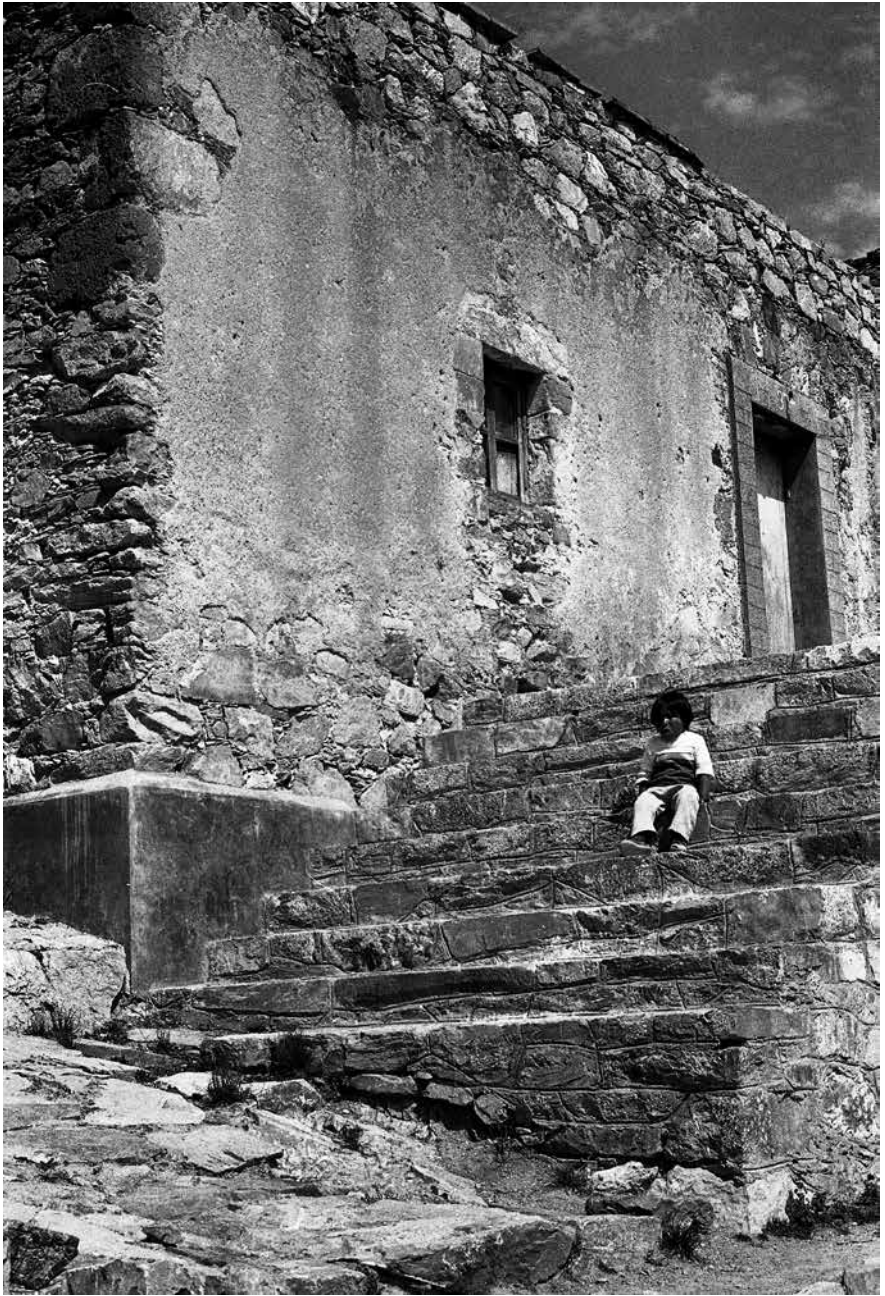
Atenção  
Comunidade  
do Distrito  
Exame de  
Vista Grátis.

Atenção  
Comunidade  
do Distrito  
Exame de  
Vista Grátis.

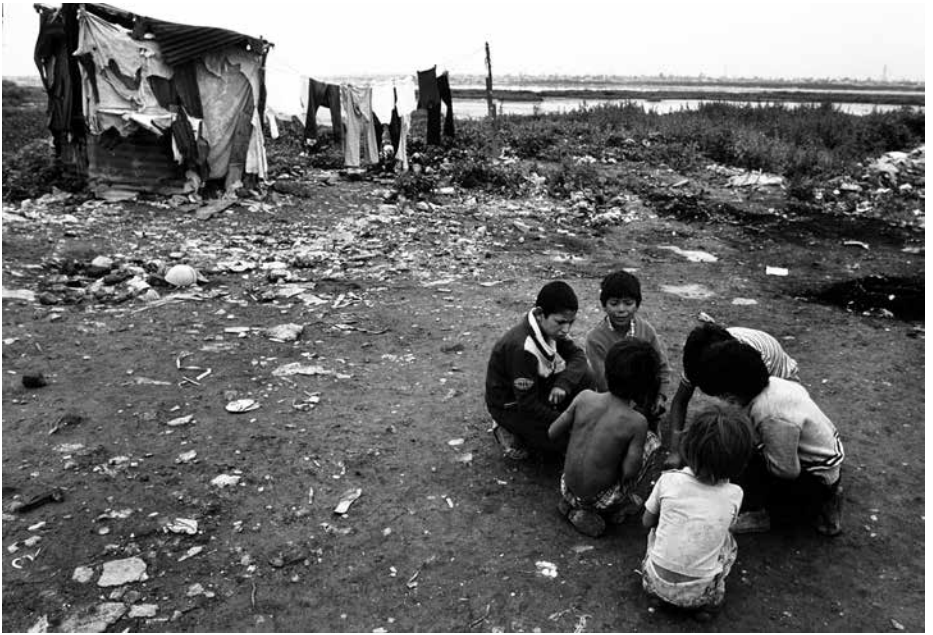




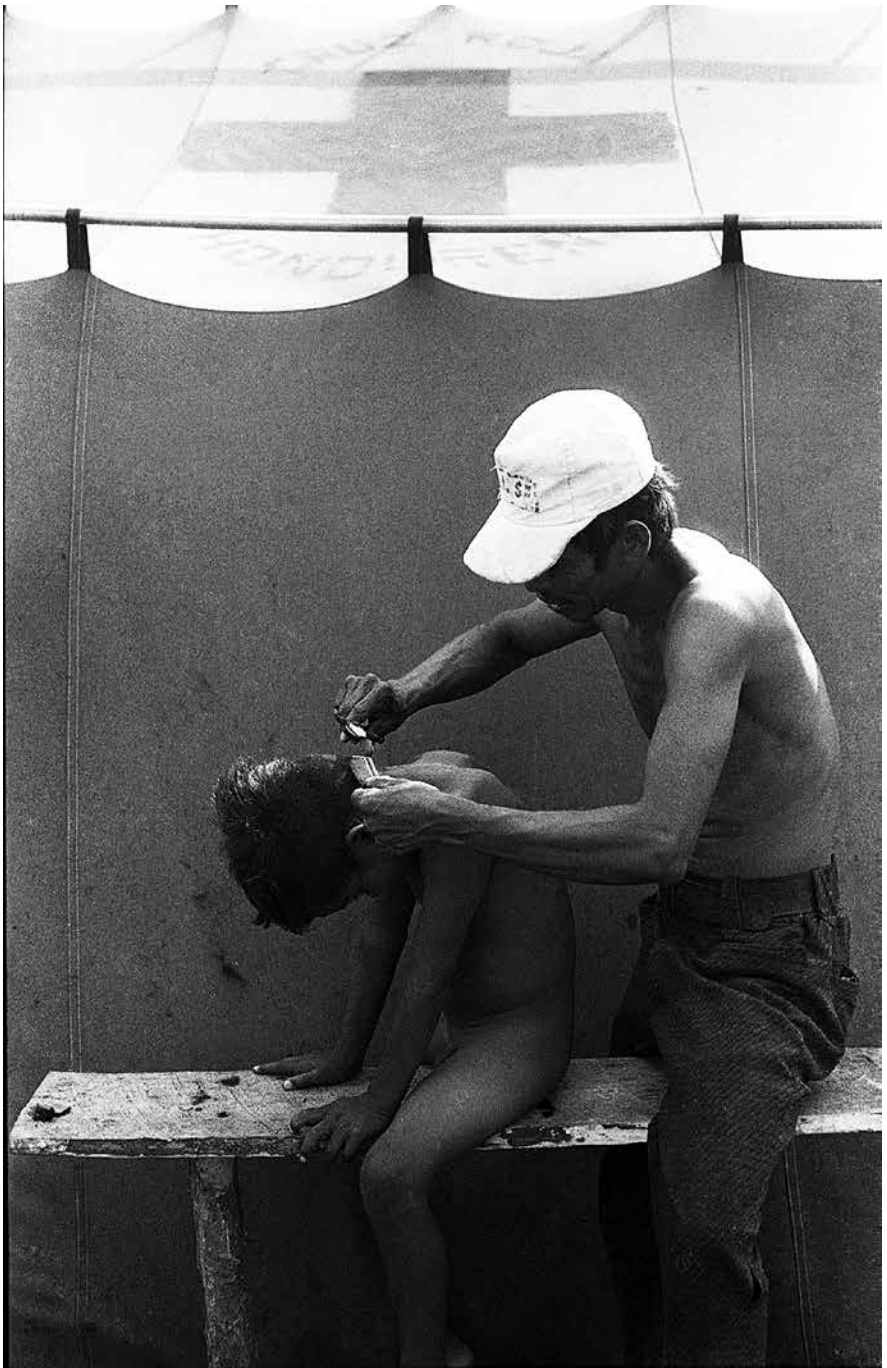


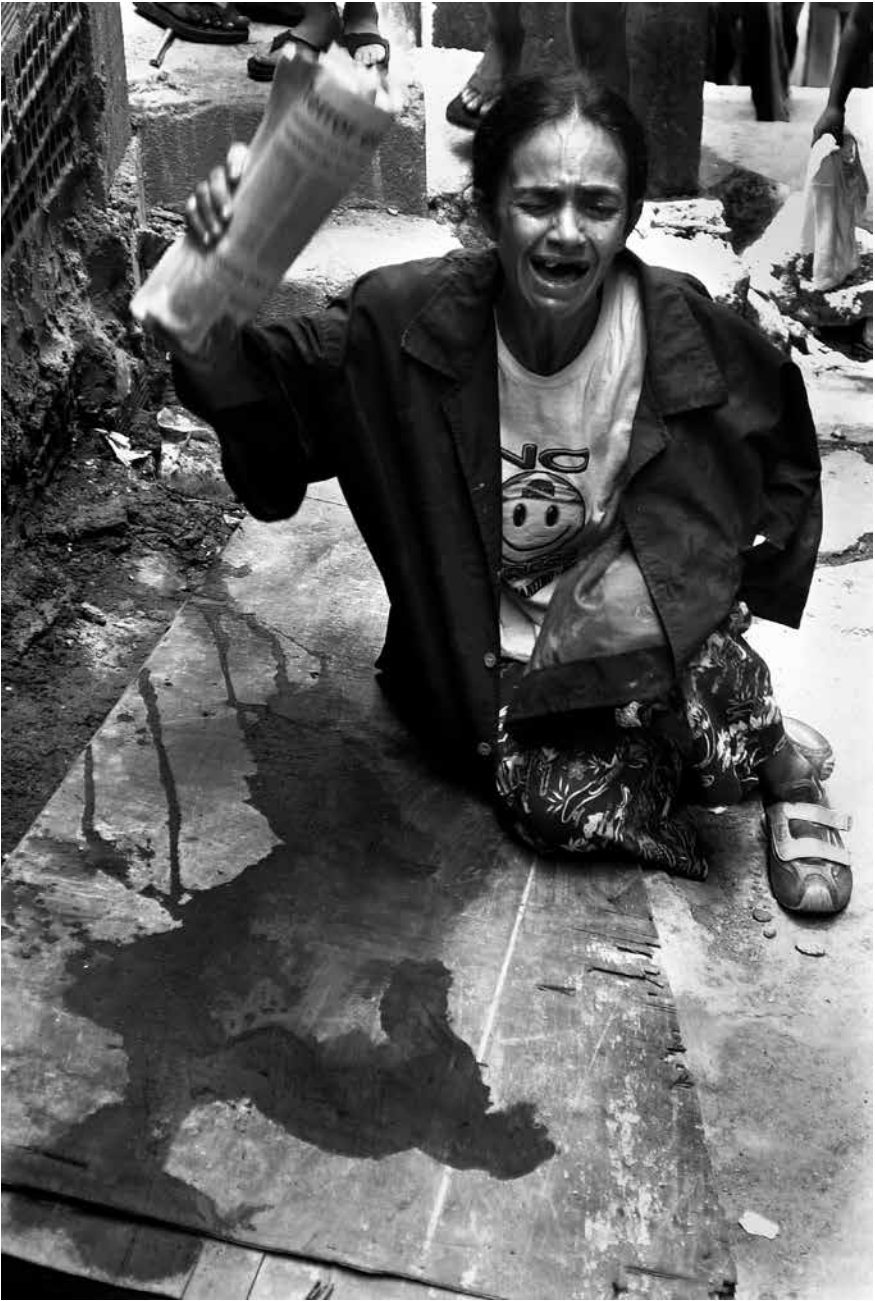












# Guía para la presentación de originales

*Contacto:*

revistalatinoamericana@clacso.edu.ar

## ¿Quiénes pueden participar?

La convocatoria está dirigida a todos los investigadores/as vinculados/as a los temas de ciencias sociales latinoamericanos. Los artículos seleccionados serán evaluados para su publicación mediante un sistema de revisión por pares.

La recepción de los originales por parte de *i+c* no implica por sí sola compromiso de publicación. Toda publicación está sujeta a la decisión editorial en relación con resultados de la evaluación, forma de presentación, tiempos, oportunidad, pertinencia, disponibilidad presupuestaria, referatos necesarios, características de la publicación, entre otras.

## La revista incluye trabajos presentados en los siguientes formatos

- *Artículo de investigación científica.* Trabajo que presenta resultados originales de proyectos terminados de investigación. Se recomienda la división del documento en *Introducción, Metodología, Resultados, Conclusiones y bibliografía.*

**i+c**

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018



- *Artículo de reflexión o ensayo.* Trabajo que presenta un estudio o reflexión en profundidad sobre una temática específica, desde una perspectiva novedosa. No es necesario, en este caso, incluir una estructuración metodológica de lo expuesto.
- *Reporte de caso.* Trabajo que representa los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos.
- *Revisión de tema.* Trabajo resultante de la revisión crítica de la literatura sobre una temática en particular.

## Pautas para presentación de artículos

- 1| Se aceptarán artículos en español y portugués, con una extensión máxima de 7.500 palabras (unas 20 páginas), incluida la bibliografía utilizada.  
Los manuscritos deben estar escritos en Word con los siguientes requisitos:
  - Letra Arial, cuerpo 12.
  - Interlineado 1 ½
  - Hoja A4
  - Notas al pie: Letra Arial, cuerpo 10, interlineado simple.
- 2| Todos los artículos presentados a la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica (I+C)* deben ser inéditos.
- 3| Se requiere que los trabajos se adapten a la normas de citación aplicadas por CLACSO, tal como se indica en el apartado final.
- 4| Se solicita que los trabajos incluyan un CV de no más de 60 palabras que indique su título de mayor grado, su actual cargo académico e institución, investigación actual, su labor profesional no académica y sus tres publicaciones más recientes.
- 5| El artículo debe tener un título de no más de 8 (ocho) palabras. Se podrán utilizar subtítulos para facilitar la lectura. La redacción se reserva la posibilidad de modificar títulos y subtítulos.

- 6| Un resumen en el idioma original (español o portugués) de no más de 200 palabras con ocho palabras claves que expresen el contenido del trabajo.
- 7| Deben presentarse en idioma inglés: Título, CV, resumen y palabras clave.
- 8| Los autores aceptan la evaluación de sus artículos por parte del referato de la revista, y envían sus trabajos con conocimiento de que eventualmente podrían no ser publicados.
- 9| Los autores enviarán su artículo electrónicamente a: [revistalatinoamericana@clacso.edu.ar](mailto:revistalatinoamericana@clacso.edu.ar)
- 10| Cada artículo deberá estar precedido de una hoja con los siguientes datos: Título del trabajo, nombre de el/los autor/es, indicando en cada caso cargo e institución a la que pertenece, dirección de correo electrónico, declaración de consentimiento de publicación y firma.

## Normas generales para citas textuales y para citas bibliográficas

### Ejemplo de cita textual incluyendo cita bibliográfica al finalizar el párrafo

“y requerirá de una cohesión de las fuerzas políticas muy fuerte, que implicará seguramente la constitución de un frente político con raíces muy amplias en la sociedad, y con un decidido apoyo popular” (Gambina et al., 2002: 119).

### Normas para citar bibliografía

Los libros, artículos y ponencias citados deben aparecer ordenados alfabéticamente de manera ascendente, de acuerdo a las especificaciones detalladas y los ejemplos presentados en cada caso.

En caso de citar dos o más obras del mismo autor, ordenarlas según fecha de edición comenzando por la más antigua. En caso de que el autor de la obra citada sea, a su vez, el compilador de la misma, indicarlo entre paréntesis y de forma abreviada, luego del nombre del mismo. Si existen dos o más ciudades de edición y/o dos o más editoriales, las mismas se escribirán separadas por una barra sin espacios

- Apellido, nombre completo del autor
- (ed.) (eds.) (comp.) (comps.) (org.) (orgs.) [según corresponda]

- Año de edición (si se conoce, se puede colocar entre paréntesis el año de publicación original de la obra)
- *Título de la obra en cursiva*
- (Ciudad/es: Editorial/es)
- Vol., Tomo [si los hubiere]

### **Para artículos de libros**

- Apellido, nombre completo del coordinador/es o compilador/es de la publicación [si corresponde]
- (ed.) (eds.) (comp.) (comps.) (org.) (orgs.) [según corresponda]
- *Título de la obra en cursiva*
- (Ciudad: Editorial)
- Vol., Tomo [si los hubiere]

### **Para revistas, diarios o periódicos**

- Apellido, nombre completo del autor
- Año de edición
- “Título del artículo” (entre comillas, NO en cursiva)
- en
- *Nombre de la revista en cursiva* (subrayado)
- (Ciudad de publicación)
- Vol., Nº de la revista citada, día y mes.

# Posición ética y corrección de las prácticas editoriales

## Principios éticos de publicación

Los trabajos publicados en la *Revista i+c* se encuentran sujetos a un sistema de evaluación por pares, lo que asegura el compromiso de calificación e integridad de parte de los investigadores que aceptaron realizar la evaluación. Éste procedimiento garantiza que los artículos poseen calidad y rigurosidad científica, adecuados a los cánones académicos vigentes en las instituciones educativas y de investigación reconocidas en la región.

La *Revista i+c* es una publicación semestral adherida a los principios éticos de la actividad de las ciencias sociales en los siguientes tópicos:

### 1. Honestidad de los autores

Todos los trabajos deben tener el listado de las referencias de los textos en que se basan, así como revelar las fuentes en el caso de haber tenido apoyo económico. Los trabajos no deben contener plagio ni malversación científica. La interpretación de éstos conceptos es la siguiente:

- Noción de plagio: calco fiel sin entrecomillar ni citar la fuente de ideas y/o datos; duplicado básico (resultados de investigación, procedimientos, tablas...); parafrasear

i+c

Año V  
Nº 8  
Enero  
Junio  
2018

o transcribir ideas sin citar la fuente y/o modificando el sentido inicial. Utilizar textos propios publicados anteriormente sin expresarlo ni indicar la fuente.

- Concepto de dolo científico: Mandar en simultáneo a varios sitios un mismo trabajo. Segmentar en partes diferentes un trabajo que forma un mismo bloque conceptual y/o hipotético y/o metodológico. Usar datos falsos o no probados o fuentes inexistentes. No reconocer a todos los autores que participaron en un trabajo.
- Los autores/as tienen que manifestar los potenciales o reales conflictos de interés que se pueden sucintar con la publicación.

## **2. obligaciones y derechos de los autores**

- Mandar los escritos por parte de los autores presupone el conocimiento y aceptación de las normas de publicación, incluido la aceptación de un proceso anónimo de evaluación realizada por pares.
- Las personas que suscriben un texto deben estar de acuerdo con el envío a la revista y ser los autores de una parte importante del mismo.
- Los autores aceptan el resultado de la evaluación.
- Los artículos tienen que ser inéditos.

## **3. Proceso de evaluación**

Los trabajos enviados a la revista se someten a un proceso de análisis realizado por pares con las siguientes características:

- La selección de los evaluadores se realiza en función de pautas y principios basados en la calidad de su producción científica e idoneidad en el tema.
- El proceso de evaluación será anónimo tanto para los autores como para los evaluadores.
- Los artículos y los resultados serán tratados confidencialmente.
- Los principios éticos en la investigación, el rigor científico y el aporte al conocimiento serán los principales parámetros de la evaluación.

- Los autores y los evaluadores deben revelar las causas que pueden desatar posibles conflictos de intereses.

#### **4. Compromisos de los editores**

El equipo editorial tiene el deber y la autoridad para aceptar o rechazar los trabajos basándose en los resultados de las evaluaciones.

- Sólo se aceptarán los artículos que se ajusten a las normas editoriales.
- Los miembros del Consejo Editorial y Académico tiene el derecho de aceptar o no cualquier trabajo recibido, en caso de que no se cumplan con las normas éticas y científicas de la revista. También pueden determinar la publicación de correcciones o retractaciones frente a lo que definan como errores.
- El equipo editorial preservará el anonimato de los evaluadores.

#### **5. mantener el nivel y la ética de los contenidos**

Los miembros del equipo editorial se comprometen a:

- Verificar y preservar el nombre de los autores.
- Mantener el nivel y amplitud de los temas académicos.
- En el caso de ser necesario publicar: correcciones, clarificaciones, retractaciones y disculpas.
- Ser coherentes con el compromiso intelectual y ético con el tratamiento de los trabajos presentados.

### **Posición de la editorial y CLACSO**

Las opiniones y narraciones expresadas en cada trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as, la *Revista i+c* ni CLACSO se identifica necesariamente con los contenidos de los mismos.



Introducción **CARLOS FIDEL**

## **TEMA CENTRAL: CIUDADES LATINOAMERICANAS: DILEMAS Y RELIEVES DESIGUALES**

Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local **ALICIA ZICCARDI**

Política de hábitat y vivienda: ¿Hacia un modelo extractivista urbano en la Argentina actual? **CARLOS FIDEL, RAÚL DI TOMASO Y CRISTINA FARIAS**

Producción popular del hábitat y acceso al hábitat en la región andina: la experiencia de la Cooperativa La Pionera Patagónica en Frutillar Norte **TOMÁS GUEVARA Y PABLO MARIGO**

## **OTRAS TEMÁTICAS**

Movimiento urbano en América Latina de cara a la nueva agenda urbana **CRISTINA REYNALS, ALESSIO SURIAN Y PAUL MAQUET MAKEDONSKI**

La educación de las emociones. Una perspectiva desde Norbert Elias **CARINA KAPLAN Y LUCAS KROTSCH**

La corrupción en las campañas políticas en México **JACQUELINE PESCHARD**

## **ENTREVISTAS**

Estela de Carlotto: "Desde el Estado se quiere borrar una historia"

Montserrat Sagot, investigadora feminista de Costa Rica, en Rumbo a #CLACSO2018

## **SOCIEDAD Y ARTE**

Proyecto Austral Foto **RENZO GOSTOLI**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

Patrocinado por  
 **Asdi**  
Agencia Sueca  
de Desarrollo Internacional



ISSN 2409-1308



9 772409 130008