

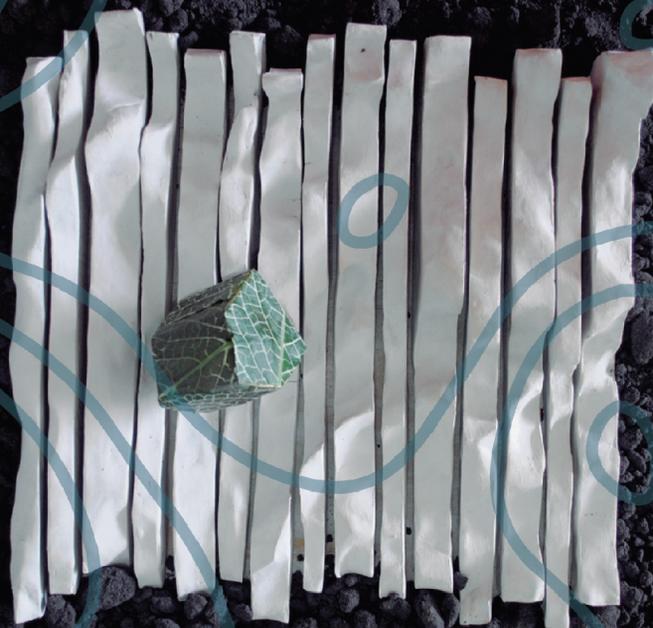
DESARROLLO TERRITORIAL, REASENTAMIENTO Y DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI

Análida Rincón Patiño
Andrés Felipe Correa Cárdenas
Compiladores



DESARROLLO TERRITORIAL, REASENTAMIENTO Y DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN:
Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI

Análida Rincón Patiño
Andrés Felipe Correa Cárdenas
Compiladores



DESARROLLO TERRITORIAL, REASENTAMIENTO Y DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI



DESARROLLO TERRITORIAL, REASENTAMIENTO Y DESPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI

Análida Rincón Patiño
Andrés Felipe Correa Cárdenas
Compiladores



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

307.116

D37 Desarrollo territorial, reasentamiento y desplazamiento de la población: realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI / Análida Rincón Patiño, Andrés Felipe Correa Cárdenas, compiladores. -- Medellín : Personería de Medellín : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Arquitectura. Escuela de Planeación Urbano Regional, 2018.
323 páginas : ilustraciones, mapas, gráficos

ISBN: 978-958-7837-38-4

1. DESARROLLO URBANO – AMÉRICA LATINA – SIGLO XXI. 2. MIGRACIÓN INTERNA – MEDELLÍN (COLOMBIA) – SIGLO XXI. 3. ASENTAMIENTOS URBANOS – MEDELLÍN (COLOMBIA) – SIGLO XXI. 4. URBANISMO - AMÉRICA LATINA – SIGLO XXI. I. Rincón Patiño, Análida, compilador. II. Correa Cárdenas, Andrés Felipe, compilador. III. Título

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín

Análida Rincón Patiño

Edición

María Mercedes Molina Hurtado

Corrección de estilo

Carlos Eduardo López Piedrahita

María Catalina Durán Giraldo

Diseño y portada

Carlos Eduardo López Piedrahita

Pablo Vitale

Fotografía

Impresión

Sección de Publicaciones

Universidad Nacional de Colombia,

Sede Medellín

ISBN papel 978-958-783-738-4

ISBN digital 978-958-783-733-9



**Personería
de Medellín**
Donde todos contamos



Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población

Convenio de Cooperación N.º 1 de 2012 Personería de Medellín y Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín

PERSONERÍA DE MEDELLÍN

Guillermo Durán Uribe
Personero de Medellín (2016-2020)

Mario Montoya Vanegas
Personero auxiliar (2016-2020)

Andrés Felipe Correa Cárdenas
**Coordinador
Abogado**

Diana Marcela Rico Penagos
Abogada

Lina Isabel Diosa Londoño
Abogada

Sebastián Morales Castaño
Administrador de Empresas

Silvia Cristina Zapata López
Abogada

León Felipe Alzate Meneses
Sociólogo

INVESTIGADORES COMUNITARIOS

Idalmy Marcela Álvarez Pérez
Directora Corporación Vicente Mejía

Dolly Ruth Hurtado Higueta
Vicepresidente Corporación Vicente Mejía

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Sede Medellín

Facultad de Arquitectura

Juan Pablo Duque Cañas
Decano

Carlos Mauricio Bedoya Montoya
Director de Investigación y Extensión

Análida Rincón Patiño
**Coordinadora académica
Docente Escuela de Planeación Urbano-Regional**

John Muñoz
**Colaborador metodológico
Docente Escuela de Construcción**

Juan David Gómez Eusse
Asistente académico y operativo

Pablo Andrés Barrera Bolaños
Economista magíster (c) en Estudios Urbano-Regionales

David Oswaldo Cortés Traslaviña
Geógrafo SIG especialista en Gestión Ambiental

Laura Vásquez Sánchez
**Abogada estudiante de Maestría en
Estudios Urbano-Regionales**

Juan David Lozano Gómez
**Geógrafo estudiante de Maestría en
Estudios Urbano-Regionales**

Luz Dary Rodríguez Garzón
**Ingeniera catastral estudiante de Maestría en
Estudios Urbano-Regionales**

Karen Stella Velásquez Garcés
**Politóloga estudiante de Maestría en
Estudios Urbano-Regionales**

Contenido

| | |
|--|-----------|
| PRESENTACIÓN | 15 |
| PRÓLOGO | 19 |
| INTRODUCCIÓN | 23 |
| PARTE I. MEDELLÍN: OBSERVACIÓN Y CUESTIÓN | 30 |
| CAPÍTULO 1. MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL DE MEDELLÍN E IMPLICACIONES SOCIOESPACIALES: UNA CUESTIÓN DE DERECHOS | 33 |
| Análida Rincón Patiño, Juan David Lozano Gómez, David Oswaldo Cortés Traslaviña | |
| 1.1 Principios éticos territoriales y su carácter vinculante con el modelo de ocupación y desarrollo territorial..... | 41 |
| 1.2 Modelo de intervención estratégica e impacto poblacional..... | 47 |
| 1.2.1 Tratamiento de renovación y riesgo de gentrificación..... | 49 |
| 1.2.2 Suelos de protección y riesgo socioterritorial..... | 57 |
| 1.2.3 Espacio público proyectado y riesgo de ausencia normativa .. | 63 |
| 1.2.4 Proyectos de infraestructura y riesgo de desplazamiento poblacional como externalidad..... | 68 |
| 1.3 Impactados por actualización del ordenamiento territorial..... | 71 |
| Referencias bibliográficas | 74 |
| CAPÍTULO 2. CONFIGURACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO/ EMPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN COMO HECHO TERRITORIAL EN INTERVENCIONES DE DESARROLLO URBANO. SIGLO XXI. MEDELLÍN, COLOMBIA | 79 |
| Análida Rincón Patiño, Pablo Andrés Barrera Bolaños, David Oswaldo Cortés Traslaviña | |
| 2.1 Desplazamiento/emplazamiento de población como hecho territorial..... | 85 |
| 2.2 Hogares ubicados en vivienda nueva o usada y lugar receptor..... | 88 |
| 2.2.1 Plan parcial de mejoramiento integral de Moravia | 89 |

| | | |
|--|--|-----|
| 2.2.2 | Puente de la Madre Laura..... | 95 |
| 2.2.3 | Tranvía de Ayacucho y sus dos cables | 100 |
| 2.2.4 | Conexión vial Aburrá Río Cauca (4,1 km)..... | 105 |
| 2.2.5 | Plan parcial de renovación urbana de Naranjal y Arrabal | 107 |
| 2.3 | Arrendamiento temporal y lugar receptor | 110 |
| 2.3.1 | Plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia | 112 |
| 2.3.2 | Puente de la Madre Laura..... | 115 |
| 2.3.3 | Tranvía de Ayacucho y sus dos cables | 117 |
| 2.3.4 | Conexión vial Aburrá-Río Cauca (4,1 km)..... | 120 |
| 2.3.5 | Plan parcial de renovación urbana de Naranjal y Arrabal | 122 |
| 2.4 | Emplazamiento poblacional: territorialidades concentradas/ dispersas en zonas populares de Medellín | 125 |
| | Conclusiones..... | 129 |
| | Referencias bibliográficas | 132 |
| CAPÍTULO 3. ACCIONES CIUDADANAS EN REASENTAMIENTO Y DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN: ACOMPAÑAMIENTO Y MONITOREO PERSONERIA DE MEDELLÍN | | |
| | Andrés Felipe Correa Cárdenas, Silvia Cristina Zapata López, Sebastián Morales Castaño, Lina Isabel Diossa Londoño, Diana Marcela Rico Penagos, León Felipe Alzate Meneses | |
| | Conclusiones..... | 158 |
| | Referencias bibliográficas | 159 |
| CAPÍTULO 4. PROTECCIÓN A MORADORES: DESAFÍO EN LA TRANSFORMACIÓN DE MEDELLÍN..... | | |
| | Análida Rincón Patiño | |
| 4.1 | Dilemas del reasentamiento urbano..... | 167 |
| 4.1.1 | Reasentamiento de población: solución o problema | 168 |
| 4.1.2 | Reasentamiento en sitio como parte de la planeación o gestión del desplazamiento | 171 |
| 4.1.3 | Primacía del interés general y derechos en vilo en intervenciones territoriales | 172 |
| 4.2 | Protección a moradores: principio y política pública | 173 |
| 4.3 | Sentidos en disputa..... | 178 |
| 4.3.1 | Los derechos como contrapeso ciudadano al poder de la planeación | 178 |
| 4.3.2 | La renovación del sentido de territorio | 178 |

| | |
|--|------------|
| 4.3.3 Surgimiento del ciudadano-morador | 180 |
| Referencias bibliográficas | 182 |
| PARTE II. CONTEXTO Y DIMENSIÓN: CIUDAD DE MÉXICO, BUENOS AIRES Y RÍO DE JANEIRO..... | 186 |
| CAPÍTULO 1. CIUDAD DE MÉXICO. PLANEACIÓN URBANA Y DESPLAZAMIENTOS SOCIALES EN EL SIGLO XXI..... | 189 |
| Víctor Delgadillo | |
| 1.1 Planeación urbana ¿para quién? | 192 |
| 1.2 Políticas y grandes proyectos urbanos que no respetan normas urbanas y generan desplazamientos | 195 |
| 1.3 Contexto urbano | 196 |
| 1.4 Políticas urbanas | 202 |
| 1.5 Políticas de desarrollo urbano intensivo..... | 203 |
| 1.6 Megaproyectos urbanos, negocios privados..... | 206 |
| 1.7 Mercado inmobiliario trasnacional..... | 207 |
| 1.8 Conflictos urbanos..... | 211 |
| Conclusiones..... | 216 |
| Referencias bibliográficas | 218 |
| CAPÍTULO 2. DISPUTAS POLÍTICAS Y JUDICIALES EN TORNO A PROCESOS DE DESALOJOS DE OCUPACIONES DE SUELO EN BUENOS AIRES | 221 |
| María Cristina Cravino | |
| Introducción..... | 223 |
| 2.1 Desalojos en el Área Metropolitana de Buenos Aires | 225 |
| 2.2 Derechos de los habitantes de asentamientos con autonomía de la Ciudad de Buenos Aires | 228 |
| 2.3 Conflictos dentro del campo judicial: entre la defensa de los derechos sociales de los habitantes y la penalización de nuevas ocupaciones..... | 231 |
| Conclusiones..... | 239 |
| Referencias bibliográficas | 242 |
| Referencias de prensa | 245 |
| CAPÍTULO 3. EL DERECHO Y SUS USOS EN EL HÁBITAT INFORMAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES..... | 247 |
| Felipe Mesel, Mariano Valentini, Pablo Vitale | |

| | |
|---|------------|
| Introducción | 249 |
| 3.1 Paradigmas de intervención estatal en las villas de la Ciudad de Buenos Aires | 253 |
| 3.1.1 Primer período: erradicación blanda, organización incipiente (1955/1976) | 254 |
| 3.1.2 Segundo período: desalojo forzoso y plan de exterminio (1976/1983) | 255 |
| 3.1.3 Tercer período: integración urbana como paradigma (1983 en adelante) | 256 |
| 3.2 Dimensión legislativa | 259 |
| 3.2.1 De la Constitución a las Leyes | 260 |
| 3.3 Dimensión judicial | 268 |
| 3.3.1 Litigios eminentemente defensivos | 270 |
| 3.3.2 Litigios ciudadanos | 272 |
| 3.3.3 Litigios compensatorios | 273 |
| 3.3.4 Litigios integrales | 276 |
| A manera de conclusiones | 278 |
| Referencias bibliográficas | 280 |
| CAPÍTULO 4. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE RESISTÊNCIA À REMOÇÃO | 287 |
| Cláudia Souza Mendes da Silva | |
| Resumen | 289 |
| 4.1 Direito à cidade e à moradia adequada | 293 |
| 4.2 Breves notas acerca do direito de resistência | 305 |
| 4.3 A regularização fundiária como resistência à remoção | 307 |
| 4.4 Notas sobre o caso da concessão de títulos de legitimação de posse no bairro Barcelos, na favela da Rocinha, Rio de Janeiro | 310 |
| Considerações finais | 315 |
| Referências bibliográficas | 317 |

Lista de Figuras

| | | |
|------------------|---|-----|
| Figura 1. | Principios rectores y ética territorial | 44 |
| Figura 2. | Hemeroteca de reasentamientos y movimientos de población. Colombia | 151 |
| Figura 3. | Hemeroteca de reasentamientos y movimientos de población. Medellín | 152 |
| Figura 4. | Hemeroteca de reasentamientos y movimientos de población. Medellín y Área Metropolitana (I)..... | 153 |
| Figura 5. | Hemeroteca de reasentamientos y movimientos de población. Medellín y Área Metropolitana (II)..... | 154 |
| Figura 6. | Incendio parte baja del barrio Moravia, Nororiente de Medellín, agosto 2017 | 155 |
| Figura 7. | Reunión corregimiento de San Cristóbal vereda El Naranjal, con entidades como DAGRD, ANI, DEVIMAR, Concejo de Medellín y comunidad..... | 156 |
| Figura 8. | Reunión interinstitucional sobre Metrocable Picacho, agosto 2018 | 157 |
| Figura 9. | Denuncias por violación a usos del suelo | 214 |

Lista de Tablas

| | | |
|-----------------|--|-----|
| Tabla 1. | Tratamientos por área AIE | 50 |
| Tabla 2. | Hogares con subsidio de vivienda según lugar receptor (Moravia)..... | 91 |
| Tabla 3. | Hogares con subsidio de vivienda según lugar receptor (Puente de la Madre Laura)..... | 96 |
| Tabla 4. | Hogares con subsidio de vivienda según lugar receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables) | 101 |
| Tabla 5. | Unidades económicas reubicadas según barrio receptor (Naranjal y Arrabal)..... | 108 |
| Tabla 6. | Hogares con subsidio de vivienda según lugar receptor (general)..... | 110 |
| Tabla 7. | Hogares en arrendamiento temporal según el lugar receptor (Moravia) | 112 |
| Tabla 8. | Hogares en arrendamiento temporal según el lugar receptor (Puente de la Madre Laura) | 115 |

| | | |
|------------------|---|-----|
| Tabla 9. | Hogares en arrendamiento temporal según lugar receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables) | 117 |
| Tabla 10. | Hogares en arrendamiento temporal según el lugar receptor (Conexión vial Aburrá Río-Cauca [4,1 km]) | 120 |
| Tabla 11. | Hogares en arrendamiento temporal según el lugar receptor (Naranjal y Arrabal) | 122 |
| Tabla.12. | Hogares con subsidio de arrendamiento temporal según lugar receptor | 124 |
| Tabla 13. | Hogares en vivienda nueva según lugar receptor..... | 128 |
| Tabla 14. | Hogares en vivienda usada según lugar receptor..... | 129 |
| Tabla 15. | Acompañamiento por Área de Intervención Estratégica..... | 141 |
| Tabla 16. | Acompañamiento y atención efectiva | 143 |
| Tabla 17. | Zona Metropolitana del Valle de México. Población 1950-2010 | 197 |

Lista de Gráficas

| | | |
|------------------------|--|-----|
| Gráfica 1. | Hogares con subsidio municipal de vivienda por año (Moravia)..... | 90 |
| Gráfica 2. | Hogares con el subsidio municipal de vivienda por año (Puente de la Madre Laura) | 96 |
| Gráfica 3. | Hogares beneficiados con el subsidio municipal de vivienda por año (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables) | 100 |
| Gráfica 4. | Unidades económicas reubicadas por año (Naranjal y Arrabal) | 107 |
| Gráfica 5. | Hogares en arrendamiento temporal según el año de ingreso al programa (Moravia) | 113 |
| Gráfica 6. | Hogares en arrendamiento temporal según el año de ingreso al programa (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables) | 118 |
| Gráficas 7 y 8. | Solicitudes de acompañamiento de usuarios sobre reasentamiento | 142 |
| Gráfica 9. | Porcentaje de solicitudes de acompañamiento según motivos | 144 |
| Gráfica 10. | Acciones implementadas en proceso de acompañamiento... | 145 |
| Gráfica 11. | Demanda de atenciones | 147 |

| | |
|--|-----|
| Gráfica 12. Principales instituciones relacionadas con las solicitudes de acompañamiento..... | 148 |
| Gráfica 13. Motivos de registros de noticias..... | 150 |

Lista de Mapas

| | |
|--|-----|
| Mapa 1. Áreas de Intervención Estratégica | 48 |
| Mapa 2. Tratamiento de renovación y estratificación socioeconómica.. | 52 |
| Mapa 3. Macroproyecto río centro - Naranjal..... | 56 |
| Mapa 4. Macroproyecto río norte - Moravia..... | 62 |
| Mapa 5. Macroproyecto río norte - Puente Madre Laura..... | 65 |
| Mapa 6. Área de proyecto Puente Madre Laura..... | 66 |
| Mapa 7. Usos generales del suelo. Puente Madre Laura..... | 67 |
| Mapa 8. Tranvía de Ayacucho - transversalidad Santa Elena y centro tradicional | 70 |
| Mapa 9. Hogares ubicados en vivienda nueva según barrio receptor (Moravia)..... | 93 |
| Mapa 10. Hogares en vivienda usada según barrio receptor (Moravia)..... | 94 |
| Mapa 11. Hogares ubicados en vivienda nueva según barrio receptor (Puente de la Madre Laura)..... | 98 |
| Mapa 12. Hogares ubicados en vivienda usada según barrio receptor (Puente de la Madre Laura)..... | 99 |
| Mapa 13. Hogares ubicados en vivienda nueva según barrio receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables) | 103 |
| Mapa 14. Hogares ubicados en vivienda usada según barrio receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables) | 104 |
| Mapa 15. Hogares ubicados en vivienda nueva (conexión vial Aburrá río Cauca [4,1 km])..... | 106 |
| Mapa 16. Unidades económicas reubicadas según barrio receptor (plan parcial de renovación urbana de Naranjal y Arrabal) | 109 |
| Mapa 17. Hogares en arrendamiento temporal según barrio receptor (Moravia)..... | 114 |
| Mapa 18. Hogares en arrendamiento temporal según barrio receptor (Puente Madre Laura)..... | 116 |

| | | |
|-----------------|--|-----|
| Mapa 19. | Hogares en arrendamiento temporal según barrio receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables) | 119 |
| Mapa 20. | Hogares en arrendamiento temporal (Conexión vial Aburrá río Cauca [4,1 km]) | 121 |
| Mapa 21. | Hogares en arrendamiento temporal. Plan parcial de renovación urbana de Naranjal y Arrabal..... | 123 |
| Mapa 22. | Emplazamiento de población y concentración de número de hogares | 126 |

Presentación

Medellín, en los últimos años, ha experimentado cambios que le han dado reconocimiento por sus procesos de transformación; estos han permitido ser un referente a nivel mundial por la renovación urbana en sus construcciones innovadoras, en vías, andenes, espacios verdes y parques, los cuales generan en la ciudad un crecimiento en temas de desarrollo sostenible, es por ello, que para nosotros resulta de suma importancia conocer las realidades que viven las personas impactadas en sus territorios, porque percibimos –de primera mano– las situaciones asociadas directa e indirectamente a todos los procesos de reasentamiento y movimientos de población de la ciudad.

La renovación urbana en nuestra ciudad, ha traído consigo la evolución en proyectos inmobiliarios creando dinámicas en los territorios que están siendo impactados por estas construcciones arquitectónicas que, además, traen consigo invenciones tecnológicas y científicas, pues los mismos, se adecúan y se transforman de acuerdo a las necesidades de las personas que la habitan. Es entonces, esta, la Medellín de hoy, la que tiene procesos de cambio permanente, que buscan que la ciudad sea socialmente sostenible.

Esta agencia del ministerio público a través del Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población, ha venido monitoreando las diferentes experiencias de ciudad, acompañando a las comunidades que son víctimas de la urbanización ilegal, familias que compran en proyectos que no cumplen con la oferta y, al final, resultan víctimas de presuntas estafas inmobiliarias, también se brinda acompañamiento a aquellas comunidades que tienen viviendas con

problemas estructurales de construcciones formales e informales, familias impactadas por deslizamientos de tierra o colapso de sus casas, personas que habitan cerca a bordes de quebradas y todas aquellas que son impactadas por proyectos de obra pública que son iniciativas de las administraciones municipales de turno.

Nuestra labor como Personería de Medellín, es que no se vulneren los derechos de estos moradores, los cuales se ven afectados por el acelerado crecimiento que se viene presentando en la ciudad, es por lo anterior, que venimos también haciendo seguimiento a la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas. Su formulación *nació como la oportunidad para proteger los derechos no solo individuales sino también colectivos, implementando estrategias de participación de cada uno de los actores involucrados.*

Como lo dice nuestra misión, nosotros ejercemos la guarda, promoción y defensa de los Derechos Humanos de todas aquellas personas que salieron de sus territorios y que perdieron su arraigo del lugar donde por muchos años habitaron, estos se pueden presentar por los cambios, sociales, políticos y económicos que se generan por los inesperados movimientos de población. Es por ello, que la Personería de Medellín sigue comprometida con el acompañamiento a todas las comunidades que son impactadas por estas transformaciones urbanas.

Por lo anterior, este libro recoge reflexiones académicas que le aportan a la ciudadanía y a las instituciones de la ciudad competentes en estas temáticas; asimismo, se presentan algunas experiencias nacionales e internacionales de los diferentes procesos de reasentamientos y asentamientos humanos en relación con el ordenamiento territorial y el desplazamiento de población.

Guillermo Durán Uribe

Personero de Medellín (2016-2020)

Prólogo

Cuando los humanos se asentaron en lugares a partir de los cuales pudieron controlar los espacios territoriales circundantes, aparecieron los primeros núcleos poblacionales. Este lento proceso generacional trajo como consecuencia la necesidad de establecer estrategias que les permitieran a los hombres morar en comunidad, respaldarse los unos en los otros y establecer reglas de convivencia y solidaridad más allá de las ligazones estrictamente familiares marcadas por el compromiso filial. Así se concibió la moral ciudadana, entendida como los marcos de comportamiento que estructuran el devenir individual y colectivo, tanto al interior como al exterior de la comunidad, trazando las normas de intercambio, tolerancia y mutuo aprendizaje colaborativo de las cuales germinaron las diferentes culturas y los rasgos esenciales como los anotados por Kant en *Sobre la paz perpetua*.

Con el crecimiento demográfico, los pequeños asentamientos prímigenios se convirtieron en grandes centros urbanos cuya magnitud hizo más compleja la interacción condicionada por los intereses particulares en frecuente contraposición con los colectivos. Estas presiones han impactado fuertemente el delicado equilibrio entre consenso y conflicto, mediado por el establecimiento de las instituciones que garanticen que tal equilibrio no entre en crisis irremediables.

Fenómenos como el reasentamiento y el desplazamiento de sectores poblacionales, cada vez más característicos de las fuertes dinámicas territoriales y urbanas, se presentan como manifestaciones de la crisis de las dinámicas sociales, económicas y políticas que han configurado históricamente los territorios hasta la actualidad.

Los autores de este libro nos muestran sus análisis y reflexiones acerca de las características de estos fenómenos en ciudades latinoamericanas con la intención consciente de advertirnos sobre las causas y consecuencias de los reasentamientos poblacionales, y los impactos en la garantía de los derechos de los integrantes de las comunidades afectadas.

Para la Universidad Nacional de Colombia es parte inherente de su *deber ser* propiciar los necesarios espacios de análisis y discusión esenciales en los procesos de investigación y formación que la caracterizan, así como el fomento de importantes vínculos estratégicos con diferentes instancias como la Personería de Medellín, si lo que queremos es aportar a la comprensión de estos fenómenos con miras a propiciar la revisión, establecimiento o complemento de políticas públicas correctas y a garantizar la preservación y aplicación de los derechos individuales y colectivos.

En este propósito es necesario recalcar la importancia del trabajo desarrollado desde el año 2012 por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población, convenio, de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín y la Personería de Medellín, cuya experiencia e impacto ha venido consolidándose a través de la implementación de instrumentos de observación, sistematización, análisis y difusión de las problemáticas de reasentamientos, movimientos y desplazamientos de población como resultado de modelos, obras y proyectos de desarrollo, riesgos y desastres, así como la violencia sociopolítica, para aportar al mejoramiento de las políticas, planes e intervenciones conducentes a la defensa de los derechos anotados.

En este sentido, el contenido de este libro es un reflejo de la necesidad y beneficio del trabajo complementario de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, y la Personería de Medellín, con el objetivo mutuo de exponer y fomentar el análisis comparativo de casos a través de los cuales, los ámbitos académicos y la sociedad en general,

encuentren elementos de discusión y alternativas procedentes para la resolución de sus problemáticas esenciales.

Juan Pablo Duque Cañas

Decano Facultad de Arquitectura

Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín

Introducción

Si bien la relación entre *desarrollo territorial* y *desplazamiento de población* es histórica y eminentemente conflictiva, este último se ha justificado como sacrificio consecuencia del progreso. Este libro tiene como propósito exponer y fundamentar, a partir de experiencias vividas en ciudades de América Latina, formas y manifestaciones de este fenómeno en contextos urbanos del siglo XXI.

El común denominador, y no solo como marco de interpretación sino también como realidad, es que las ciudades continuarán elevando costos y rentas del suelo y excluyendo la población vulnerable o de bajos ingresos. Las políticas urbanas, a través de un complejo sistema de instrumentos de planeación territorial, juegan un papel decisivo bajo el modelamiento estratégico, al crear condiciones y ventajas para atraer la inversión privada y elevar la competitividad de una ciudad. Eso es lo que se planifica.

Las afectaciones sociales y espaciales de aquel modelo sobre personas, familias u hogares, en términos de empobrecimiento, desarraigo, desalojos o desplazamientos, son consideradas externalidades al ordenamiento territorial, contingencias o efectos que no son parte de la planeación de la ciudad, sino que se administran y gestionan para reducir el conflicto socioespacial y generar grados de legitimidad necesarios o requeridos para llevar a cabo la implementación de los modelos de desarrollo territorial. Se cualifican estrategias de negociación basadas en enfoques técnicos, jurídicos y economicistas, para lograr la liberación de suelos ocupados por barrios populares o de clase media de gran tradición histórica, o asentamientos informales, y permitir la implantación de obras de

infraestructura u operaciones urbanísticas con la mayor eficacia y brevedad de tiempo.

Las problemáticas y los contextos territoriales presentados por las ciudades aquí invitadas, son expuestas a partir del papel que están jugando: el Estado, la norma y el derecho, la planeación y las instituciones, el sector financiero e inmobiliario, el poder judicial y las organizaciones y movimientos urbanos.

En la primera parte de este libro, Medellín es observada e interpretada desde las implicaciones de su modelamiento estratégico territorial, en términos sociales y espaciales. El desarrollo urbano se cuestiona desde los impactos y afectaciones del morador, un problema que ya es público y de escala municipal con posibles efectos metropolitanos. Este aparte expone resultados de investigaciones llevadas a cabo por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población de Medellín, convenio de cooperación entre la Personería de Medellín –Ministerio Público- y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

El primer capítulo es desarrollado por la Universidad Nacional de Colombia, e inicia la presentación de Medellín con el modelo de desarrollo territorial actual y sus efectos sobre los derechos individuales y colectivos. Invita a interpretar el ordenamiento territorial de las ciudades, más que como ejercicio técnico de organización racional del suelo, como política territorial que involucra aspectos económicos y sociales, que puede valorizar unos territorios y perjudicar otros y que, para el caso concreto de la ciudad, el riesgo de desplazamiento de población se produce tanto por el número de personas y las dimensiones de la afectación, como por los diversos factores de ordenamiento territorial que lo fundamentan y justifican. Con ello se refiere a la renovación, el espacio público proyectado, las operaciones urbanas y las obras de infraestructura, entre otros factores.

Bajo el enfoque de ética territorial se retoma la validez de los principios con los que se compromete el Plan de Ordenamiento Territorial

(POT) de Medellín, y se recuerda su carácter vinculante para la evaluación de dicho modelo. Algunos de esos principios son: el derecho a la ciudad, la protección a moradores, la equidad y solidaridad social y territorial, y la identidad.

La Universidad continúa desarrollando el segundo capítulo, donde demuestra, a partir del estudio de varias experiencias y la revisión de datos relacionados con la restitución de vivienda definitiva –nueva o usada- y temporal –arrendamiento-, la configuración del desplazamiento de población por desarrollo (término reconocido por la ONU) como fenómeno urbano configurado en Medellín en lo recorrido del siglo XXI. Ese tipo de desplazamiento, como realidad y como hecho territorial, se analiza conjuntamente con el emplazamiento de población, impuesto o inducido por determinantes políticos, económicos o normativos; lo que conlleva segregación socioespacial de la ciudad, como problemática persistente que la planeación aún no logra revertir. Concretamente, las zonas populares de Medellín –las más densamente pobladas- son las que están soportando los impactos poblacionales de la transformación de la ciudad, ya que en ellas se concentran, de manera focalizada o dispersa, los lugares receptores de la población reasentada o trasladada por intervenciones territoriales.

La Personería de Medellín, agencia del Ministerio Público, ha venido acompañando los procesos que se desarrollan en la ciudad, en los temas relacionados con obras públicas y alto riesgo y desplazamiento forzado, fortaleciendo capacidades individuales, comunitarias e institucionales en materia de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, con especial énfasis en acciones que favorezcan a los grupos vulnerables. Lo anterior es presentado en el tercer capítulo del presente libro por el equipo de la Personería de Medellín, con la implementación de un sistema de monitoreo estructurado a partir de las solicitudes presentadas por ciudadanos que acuden al órgano de control, para lograr su acompañamiento frente a casos en los que posiblemente hay vulneración de derechos.

El sistema de monitoreo de la Personería de Medellín ha permitido identificar los dispositivos jurídicos activados por los ciudadanos en relación con la protección de sus derechos, la territorialización de las acciones que se desarrollan en la ciudad, las instituciones públicas relacionadas con las mismas y la medición de la capacidad de respuesta de la Personería de Medellín.

En el cuarto capítulo, cierre de la primera parte, Análida Rincón instiga la protección a moradores como desafío en la transformación de Medellín. La figura de la protección a moradores ha tenido mayor despliegue en la planeación local que en la nacional, y en el caso de esta ciudad, aunque ha sido incorporada en planes parciales y en el POT desde 2014, no ha sido posible su implementación; por el contrario, ha estado distante del proceso de transformación de la ciudad. Rincón deja ver cómo el reasentamiento de población, presentado como una solución, hoy es parte del problema. Expone los dilemas que han rodeado esa práctica y, finalmente, desarrolla algunos elementos que han sido objeto de disputa para el ordenamiento territorial: derechos, territorio y morador. Sobre este último la autora plantea que en Medellín emerge el ciudadano-morador que, contrario a la racionalidad del propietario, mira la ciudad como un todo, reivindicando la dignidad de vivir en ella.

El desarrollo de la segunda parte se convirtió en un diálogo con la realidad de Medellín, a través de la incorporación de contextos internacionales proporcionados por las ciudades de México, Buenos Aires y Río de Janeiro, desarrollados por los investigadores que gentilmente acompañan esta obra.

Víctor Delgadillo, investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, analiza el sistema de planeación urbana de esa ciudad, gobernada desde 1997 por un partido político que permite y promueve crecientemente la implementación de proyectos inmobiliarios que no respetan el marco normativo y que, sin embargo, se realizan; en ese contexto da cuenta de la lógica del desarrollo urbano

conducido, fundamentalmente, por intereses inmobiliarios y comerciales, que genera desplazamientos sociales directos e indirectos.

En los conflictos urbanos derivados de la realización de los negocios inmobiliarios, que se han incrementado en Ciudad de México, el gobierno local desempeña un papel, más que mediador entre las partes en conflicto, como promotor de la inversión privada. El autor evidencia la dicotomía presente en las políticas públicas sobre desarrollo urbano y un discurso que habla de la ciudad para todos, pero que, del lado de la práctica, favorecen políticas y negocios privados, que no solo construyen enclaves urbanos excluyentes, sino que encarecen la ciudad y dificultan la permanencia de la población vulnerable en territorios urbanos valorizados.

María Cristina Cravino, doctora de la Universidad de Buenos Aires, expone sobre los desalojos de asentamientos informales en Buenos Aires y cómo la intervención de un actor estratégico, el poder judicial, dimensiona los conflictos y contradicciones que pretende resolver, entre el derecho a la propiedad y el derecho a la vivienda: casi siempre en detrimento de los ocupantes. Lo anterior se muestra desde la definición y los contenidos disputados en torno a las ocupaciones del suelo, aspecto conflictivo para los actores involucrados, incluyendo el mismo campo judicial. Cravino plantea que los fallos judiciales reproducen jurídica, política y simbólicamente el orden urbano desigual, en el que pesa cada vez más la reproducción simbólica de la propiedad privada. De allí saldría ganando la visión penalista frente a la de derechos sociales.

Felipe Mesel, Mariano Valentini y Pablo Vitale, de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Ong Argentina, presentan una reflexión en torno al derecho y sus usos en el hábitat informal de la ciudad de Buenos Aires. Plantean la intensa vinculación entre la informalidad urbana y el derecho. Este ha sido fuertemente empleado por las comunidades de las *villas* como canal de interlocución con las autoridades públicas, aportando a la generación de cambios en las

condiciones de vida en esos barrios y apuntando a modificar la estructura urbana.

En el capítulo de Mesel, Valentini y Vitale se analizan algunas posiciones y demandas sociales ocurridas en las llamadas villas de la ciudad de Buenos Aires que se han cristalizado jurídicamente. El interés por parte de los autores está en comprender el despliegue de estrategias para el fortalecimiento de las capacidades jurídicas, aumentando el poder de las comunidades para actuar y decidir sobre sí mismas. El uso del derecho por parte de las comunidades es interpretado a partir de tres aspectos: la apropiación del discurso de los derechos, el recurso a instancias judiciales y administrativas, y el impulso de transformaciones en la legislación.

Los intentos de desalojo en las villas han pervivido más allá de las dictaduras; por lo cual, acciones judiciales tendientes a resistir al desplazamiento han continuado durante la etapa democrática. Estas son identificados por los autores como “litigios defensivos”. El capítulo, entre otras conclusiones, sostiene que las estrategias jurídicas de las comunidades de las villas de Buenos Aires, constituyen un aporte sustantivo al repertorio de acciones que algunas organizaciones despliegan para revertir las condiciones de segregación de las que son objeto.

El cuarto capítulo de la segunda parte, que cierra este libro, fue desarrollado por Cláudia Souza Mendes da Silva, investigadora del Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB), coordinado por Alex Ferreira Magalhães. La autora analiza aspectos históricos de la política urbana de vivienda en la ciudad de Río de Janeiro entre finales del siglo XX y principios del XXI en relación con la ocupación del espacio urbano, y de su contribución a la segregación socioespacial.

Souza realiza un esfuerzo por fundamentar la legalidad y la jurisprudencia de la resistencia a los desalojos, mediante recursos tales como la utilización de mecanismos legales para implementar la regularización

de tierras y fortalecer la seguridad de la posesión y consolidación de la vivienda, de manera que puedan ser accionadas por los moradores de las favelas, las periferias y los asentamientos populares en general.

Finalmente, queremos agradecer a todos los que hicieron posible la concreción de esta obra, los respaldos institucionales, académicos y personales, y la participación de líderes y comunidades, que desde su experiencia y conocimiento han contribuido en las investigaciones del Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población de Medellín desde 2013.

Análida Rincón Patiño

Profesora Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín

Andrés Felipe Correa Cárdenas

Abogado Personería de Medellín.

PARTE I



MEDELLÍN: OBSERVACIÓN Y CUESTIÓN



CAPÍTULO 1

MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL DE MEDELLÍN E IMPLICACIONES SOCIO-ESPACIALES: UNA CUESTIÓN DE DERECHOS¹

1 Este capítulo es parte y producto de una investigación cofinanciada entre la Personería de Medellín y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, desarrollada por esta última bajo el título: "El reasentamiento de población en Medellín en el siglo XXI: Trayectorias del Observatorio".

CAPÍTULO 1

MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL DE MEDELLÍN E IMPLICACIONES SOCIO-ESPACIALES: UNA CUESTIÓN DE DERECHOS

Análida Rincón Patiño*

Juan David Lozano Gómez**

David Oswaldo Cortés Traslaviña***

La ordenación del territorio es un proceso planificado de naturaleza política y técnica que pretende organizar y administrar la ocupación, uso y transformación del espacio para alcanzar objetivos y prioridades de desarrollo. Desenvolvimientos teóricos o acuerdos internacionales han resuelto a lo largo del tiempo los contenidos de este último concepto y han marcado tendencias interpretativas acogidas por agendas gubernamentales, sociales, académicas o privadas: su estrecha relación, entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, con el crecimiento económico, el enfoque dependientista (CEPAL), la teoría del desarrollo humano (PNUD, 1990) o teoría de los derechos y capacidades (Sen, 2000). Hoy predomina la idea de la ordenación como un instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sostenible.

Por tanto, el ordenamiento territorial no puede entenderse solo y exclusivamente como la organización racional y técnica del suelo. No puede creerse que se trata de una localización de actividades. Mediante la definición de usos y transformaciones del territorio, se regulan

* Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Investigadora principal y coordinadora. E-mail: arinconpa@unal.edu.co

** Geógrafo, estudiante de Maestría en Estudios Urbano - Regionales de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: jdlozanogo@unal.edu.co

*** Geógrafo, SIG. Especialista en Gestión Ambiental de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: docortest@unal.edu.co

patrones de distribución de los asentamientos humanos en el espacio y de sus actividades, entre ellas las económicas. Y es de acuerdo a los propósitos de ese ordenamiento que se restringe o viabiliza ciertas acciones, ocupaciones, ubicaciones, rentas o valorizaciones del suelo. Por tanto, cuando se ordena el territorio también se regulan las acciones y relaciones sociales en ese espacio. La norma que aprueba el plan “está claramente articulada a la prohibición, restricción o favorabilidad de la acción social en el territorio. A su vez la norma, al definir los usos del territorio, puede estar valorizando unos en detrimento de otros y estableciendo nuevas jerarquías territoriales” (Rincón, 2009, p. 222).

Vale la pena recordar que la Ley colombiana 388 de 1997 fue denominada *Ley de desarrollo territorial*, la cual regula a lo largo de su articulado, uno de sus principales instrumentos, los POT o planes de ordenamiento territorial. Dicha Ley lo define como:

Un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijado por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Artículo 5, Ley 388 de 1997)

Sin embargo, la práctica municipal la ha percibido e interpretado –instrumentalizándose–, como la Ley de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y no tanto del desarrollo territorial; y de otro lado, parece no ser tan relevante el reconocimiento y la protección de las tradiciones históricas y culturales de los territorios, volcándose más a una lógica de implementación de procesos de recualificación, especialmente en grandes ciudades. Si en el siglo pasado, el desarrollo estuvo ligado al crecimiento económico, en el siglo XXI lograr el desarrollo implica la transformación acelerada del espacio. El capital necesita

del espacio. La sociedad del capitalismo desde finales del siglo XX ha pasado de producir objetos en el espacio a producir el espacio mismo (Carlos et al., 2013).

Hoy el desarrollo urbano está más centrado en el espacio físico, enajenándolo de las dinámicas sociales que lo han producido. Se impone la razón económica a la política y el mercado desplaza la racionalidad social. El ordenamiento territorial que surge en la región latinoamericana, tan solo en la década de los ochenta del siglo pasado, puede ser funcional a esto. Lo que significa que cualquier cambio en los objetivos socioeconómicos irá acompañado de un cambio en la estructura espacial. Por esta razón, como lo plantea Ornelas (2004), es en el capitalismo global que los aparatos gubernamentales se convierten en agentes urbanos de la mayor importancia en la producción, distribución, localización, gestión y organización espacial de la ciudad.

En la era de la globalización, la ciudad tiene como eje central el establecimiento de una cultura hegemónica sustentada en los valores del mercado y la competitividad; lo que genera un riesgo para el Estado en términos de diluirse como agente económico en beneficio del mercado y, en este sentido, la acción de los gobiernos locales se desplaza a generar prioritariamente, un conjunto de ventajas capaces de atraer la inversión privada a la ciudad por encima de la producción de bienes comunes.

Por tanto, cuando se está regulando un modelo de ocupación, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), se está viabilizando un tipo de desarrollo territorial que está comprometiendo la vida de quienes lo habitan, de su presente y futuro. Es decir, cuando se ordena el territorio se está impactando las prácticas de apropiación y habitar del espacio.

Al revisar la producción literaria en América Latina y, especialmente, desde el trabajo de Massiris Cabeza (2002), que documenta rasgos que caracterizan esta actuación del ordenamiento territorial, en varios países de la región, desde concepciones o propósitos, se puede de-

tectar cómo estas interpretaciones movilizan enfoques que lo identifican ya sea como un ejercicio planificador, una estrategia de control o como política de Estado.

Como planificación, regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden constituir un sistema de planificación territorial, y como control, busca contener el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas de desequilibrios que este crecimiento provoca (Gómez Orea, 1993).

En el modelo de ocupación de Medellín, definido en el acuerdo 48 de 2014, perfectamente, puede leerse este enfoque planificador, puesto que creó un sistema de planeación territorial con diferentes instrumentos y niveles: El POT, los macroproyectos, los planes parciales;² además de definir unas áreas de intervención estratégicas. En este sentido, el territorio se lee desde la estrategia. Esto tiene varias implicaciones: hay unos territorios estratégicos para la planificación valorizados a partir de este patrón de ordenamiento, por tanto, los territorios que son identificados con conflictos “funcionales”, que pueden ser formales o asentamientos o actividades informales (habitacionales o económicos), deben ser recualificados o transformados en coherencia con el modelo. Otra implicación es que la gestión institucional y el presupuesto tendrían como prioridad y focalización dicho modelo.

De otro lado, este modelo de ocupación incorpora, simultáneamente, una perspectiva del ordenamiento territorial como estrategia de control cuando plantea, por ejemplo, una contención de los bordes y así limitar la expansión urbana. Lo cual tiene una implicación directa sobre los asentamientos humanos ubicados en la periferia urbana.

El tercer aspecto con el que concuerdan varios autores, es la comprensión del ordenamiento territorial como una política de Estado. Y así entendida, está contemplada como una política de largo plazo que involucra a toda la sociedad. Esta perspectiva es sobre la que quiere llamarse la atención, en términos de comprender el rol que debe

² El POT contempla un sistema de planificación territorial: Nivel 1, el POT; Nivel 2: macroproyectos, proyectos urbanos integrales (PUI), distritos rurales campesinos y Nivel 3: planes parciales, planes de legalización y regularización, planes maestros, unidades de planificación rural, planes especiales de manejo y protección del patrimonio, entre otros.

cumplir el Estado en el ordenamiento territorial y los propósitos que, a través de este ejercicio, debe permitir.

La Ley 388 de 1997, introduce uno de los principios que revaloriza el papel del Estado con relación al desarrollo de las ciudades: la función pública del urbanismo. Con ello se está indicando que la ordenación del territorio, así como la ejecución de ese ordenamiento, se concibe como una potestad pública y no como una actividad exclusivamente privada. Esto tiene una implicación muy clara en términos de que la dirección de la actividad urbanística y de ordenamiento territorial queda sustraída de los mecanismos del mercado.

Como correlato de este principio está la función social y ecológica de la propiedad. Es decir, la atribución de un poder directivo al Estado ha servido para que el ordenamiento territorial se ponga al servicio de la sociedad por encima de los intereses particulares si estos son incompatibles con el interés general (Enériz, 2005). De otro lado, está el de la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de la planeación. Con este principio se reconoce que la planeación se debe formular pensando en primer término en la ciudad y sus habitantes y no en los propietarios –pues está regulando el interés general–, por tanto, como lo plantea este autor, inicialmente, la atribución de destinos urbanísticos provoca frecuentemente una desigualdad inicial para los propietarios.

De acuerdo a lo que plantea este autor, es fundamental que la legislación urbanística –y concretamente los POT– esté acompañada de manera oportuna, de la reglamentación de instrumentos y técnicas al servicio del principio de la equidistribución de cargas y beneficios, las compensaciones o las indemnizaciones debidas.

Estos principios deben tener un examen de contexto nacional y local, a partir de nuestra realidad urbana, social e institucional. En este sentido, queremos destacar las siguientes valoraciones:

En primer lugar, se parte de que el ordenamiento territorial, como función pública, genera beneficios en el bienestar y calidad de vida

de los habitantes urbanos y rurales, sin embargo, un modelo territorial puede conllevar impactos de desigualdad sobre personas y comunidades, al producir contextos inequitativos de asequibilidad a los beneficios del desarrollo social, económico y territorial.

En segundo lugar, el ordenamiento territorial debe realizar un reconocimiento de las circunstancias en las cuales se encuentran los habitantes y moradores, especialmente de aquellos que tienen condiciones de vulnerabilidad y que pueden estar siendo vulnerados por ciertas obras de infraestructura o procesos de renovación o transformación territorial. Es en el propio ordenamiento territorial a través de sus diagnósticos, intervenciones e instrumentos que se pone en evidencia el estado desigual en que están los habitantes o moradores de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y territoriales en las que se encuentran. Por tanto, se insiste, los impactos y afectaciones son diferentes de acuerdo a las condiciones y circunstancia de cada ciudadano en el espacio físico-social. En otras palabras, el ordenamiento territorial conlleva afectaciones, pues los habitantes no están en las mismas condiciones de igualdad de oportunidades, de equidad o de capacidad de respuesta a dichos impactos.

En tercer lugar, si el ordenamiento territorial, en términos del principio del interés general, se entiende como un ejercicio planificador que piensa en términos de los que habitan la ciudad; la afectación, teniendo en cuenta la realidad municipal donde buena parte de la producción del espacio es informal y pluritenencial, no solo puede concebirse sobre propietarios sino sobre otros ciudadanos que están con diversas calidades y relación con el espacio: poseedores, mejoristas, ocupantes, arrendatarios u otros.

En cuarto lugar y de acuerdo a lo anterior, los gobiernos locales deben actuar bajo el principio constitucional del Estado social de derecho, para quienes existe la obligación de buscar la justicia social y espacial en sus actuaciones. Esto no es una cuestión ideológica sino de principios. El Estado social de derecho debe promover la igualdad para los diferentes

grupos sociales, lo cual no significa la implantación del “igualitarismo” sino que todos los sectores de la población deben tener igualdad de posibilidades para el pleno goce de sus derechos (PNUD y Alcaldía de Medellín, 1991). Por tanto, el Estado debe buscar el restablecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes con vulnerabilidades históricas y vulnerados por el ordenamiento territorial.

Esta ruta propuesta permite recordar que si bien los POT orientan y administran el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (artículo 9, Ley 388 de 1997), este tiene sentido cuando promueve –como modelo– un desarrollo humano integral, ambientalmente sostenible y territorialmente equitativo y tiene eficacia real en la medida que garantice y concrete progresiva y efectivamente los derechos de todos los ciudadanos.

1.1 Principios éticos territoriales y su carácter vinculante con el modelo de ocupación y desarrollo territorial

En Medellín, mediante el acuerdo 62 de 1999, se adoptó la primera versión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT); posteriormente en el año 2006 se hizo una revisión y ajuste y, finalmente, en el 2014 se formuló y adoptó la tercera generación del POT a través del acuerdo 48 de ese mismo año.

A partir de un recorrido de 15 años de ordenamiento territorial en Medellín, la revisión del POT del año 2014 se planteó como un proyecto integrador que recogía las principales iniciativas de la planificación territorial en la ciudad en los últimos años y definió los instrumentos, las técnicas y los desarrollos conceptuales que precisan el proyecto de ciudad. Comprender dicho proyecto, a partir del POT, implica un abordaje a su marco estratégico³ a través de dos elementos fundamentales: por un lado, los principios rectores, los cuales queremos interpretar dentro de una orientación ética y, por el otro, el modelo de ocupación.

3 El marco estratégico es el elemento alineador y unificador de las diversas propuestas y metas de largo plazo que se compone de: principios, imaginario de ciudad, apuestas, objetivos estratégicos, modelo de ocupación territorial y estrategias territoriales (artículo 3º inciso 1º acuerdo 48 de 2014).

En primer lugar y retomando la perspectiva anteriormente planteada, al entender el ordenamiento territorial como política pública, esto nos permite comprender su alcance como medio y no un fin en sí mismo, al servicio de unos principios éticos territoriales, que recoge preceptos constitucionales y definidos como política pública.

Se entiende por ética territorial el conglomerado de principios reguladores del comportamiento de las relaciones entre los sujetos, individuales y colectivos, y el territorio. Retomamos esta definición de Cuervo (2011) que la estructura a partir de tres principios que han evolucionado en el tiempo: igualdad, equidad y diversidad.

En las primeras dos versiones del POT, los principios que se formularon estaban más relacionados con su naturaleza planificadora y metodológica: “La visión de región, sostenibilidad del territorio, competitividad, equidad, espacio público, participación y flexibilidad” (Concejo de Medellín, 1999, 2006).

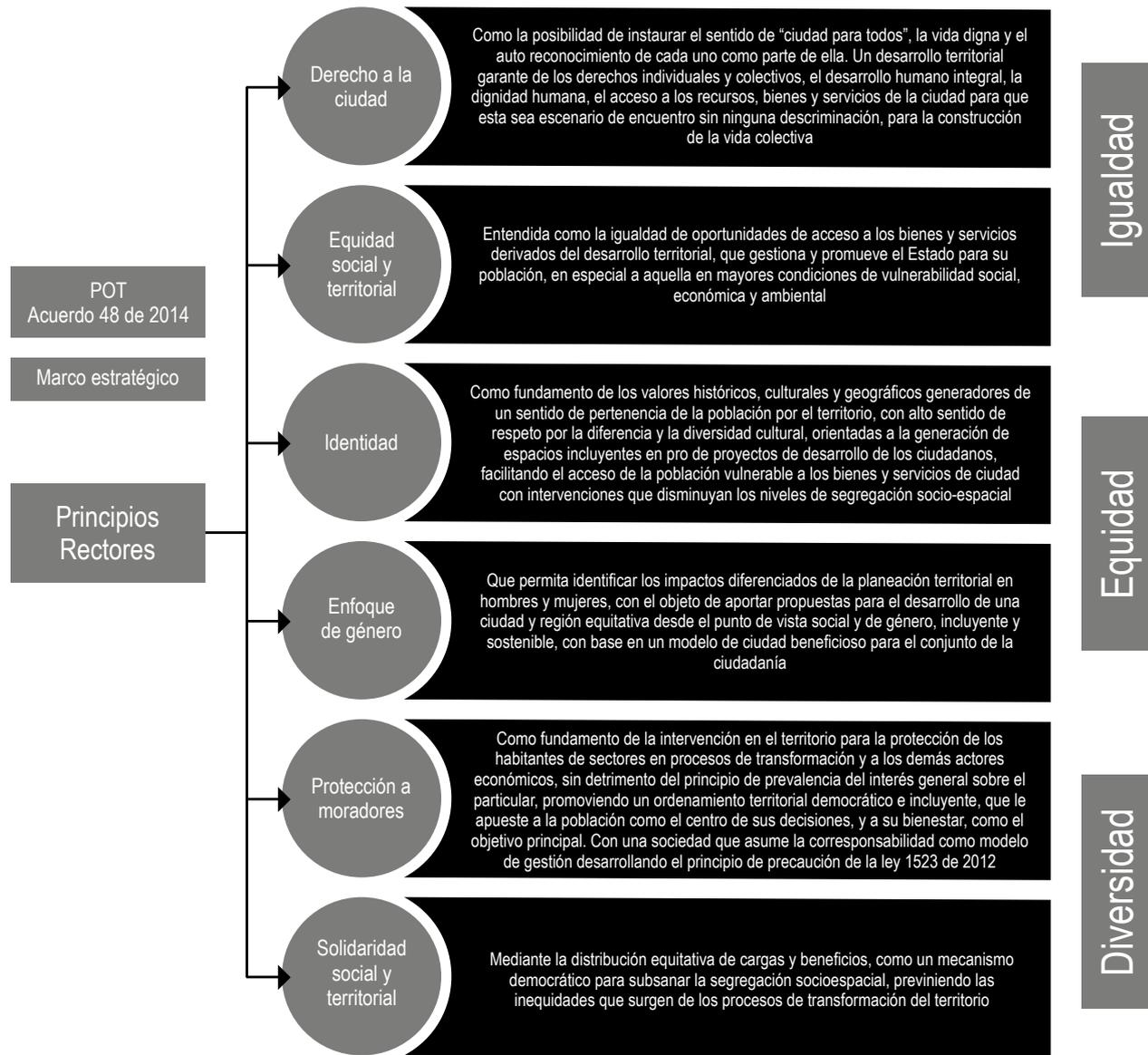
Pero es en el año de 2014 cuando el POT logró estructurar un cuerpo de principios significativamente aportantes no solamente porque en ellos se inspira el marco estratégico y las normas e instrumentos que lo desarrollan, sino porque se plantean como aspiraciones colectivas para el direccionamiento del proyecto de ciudad desde los derechos y la ciudadanía.

En ese sentido se definen 18 principios: el derecho a la ciudad, la sostenibilidad ambiental, la equidad social y territorial, la resiliencia territorial, la competitividad territorial y económica, la identidad, un enfoque de género, la protección a moradores, la ruralidad sostenible, la corresponsabilidad, la ciudad saludable, la seguridad territorial, la eficacia y la eficiencia administrativa, la solidaridad social y territorial, la participación interinstitucional y ciudadana, y la persistencia. (Concejo de Medellín, 2014)

De los 18 principios, seis en particular representan la base sobre la cual se constituye el fundamento ético del ordenamiento territorial en

Medellín: el derecho a la ciudad en términos de inclusión y ser parte de la centralidad como cualidad de lo urbano, la equidad ligada a un enfoque de justicia socioespacial, la diversidad y el pluralismo social, cultural y de género. La identidad, la solidaridad social y territorial y la protección del morador y habitante frente a las afectaciones generadas por transformaciones territoriales.

Figura 1. Principios rectores y ética territorial



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2014.

Con estos principios, el POT de Medellín, recoge agendas y aspiraciones internacionales. Es el caso del derecho a la ciudad, que fue presentada conceptualmente por el sociólogo urbano Henri Lefebvre: El derecho a la ciudad no se trata de un derecho natural, ni siquiera contractual. Significa el derecho de todos los ciudadanos a figurar en todas las redes y circuitos, todo lo cual depende de una propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad. Ese derecho, proclama la crisis inevitable de los centros basados en la segregación; significa la reconstrucción de una unidad espacio-temporal, de una unión, sin eliminar las confrontaciones (Lefebvre, 1976) y, posteriormente, recogidas por los foros mundiales de Puerto Alegre (Brasil), Quito (Ecuador) y Barcelona (España), los cuales dieron lugar a la Carta Mundial del Derecho a la ciudad.

Todos estos principios y derechos se deben interpretar como un solo cuerpo que es vinculante para el ordenamiento territorial. Es decir, estos principios son fundamento de cualquier intervención territorial y, por tanto, parámetros para la evaluación del modelo.

El modelo de ocupación territorial, del Acuerdo 48 de 2014, está definido como:

La organización espacial o proyecto de ciudad definido en el Plan de Ordenamiento Territorial. Se fundamenta en los principios rectores del Plan a la vez que se inspira en el imaginario de ciudad deseada, recoge las principales expectativas sociales e incorpora los objetivos planteados para el ordenamiento futuro; los cuales han de procurarse mediante la aplicación de estrategias, normas generales, programas y proyectos y el Sistema Municipal de Gestión para la Equidad y la Sostenibilidad. (Concejo de Medellín, 2014)

Este se orienta a partir de los diferentes ámbitos territoriales con base a los cuales se generan los procesos de ocupación y transformación territorial, en el marco de una visión prospectiva a partir del imaginario de ciudad deseada, los cuales parten de las condiciones

socioespaciales de Medellín e implican una serie de determinantes sobre el ordenamiento, los cuales se materializan en el modelo de ocupación planteado desde la formulación del POT en 1999, que se mantienen en el ajuste del 2006 y se concreta a partir de una visión estratégica, en el año 2014.

Se pueden identificar cuatro componentes transversales del modelo de ocupación en las tres generaciones del POT: el primero de ellos referido a las condiciones físico-geográficas de la ciudad como estructurante de la organización espacial, y es a partir de estos que se definen los tres ámbitos fundamentales (río, ladera y borde) del suelo. El segundo componente es la importancia del río como eje central del desarrollo urbano, que permite entender la relevancia de los macroproyectos del río y los procesos de renovación a lo largo de este; el tercero se refiere a la integración regional, donde juegan un papel fundamental las transversalidades. El cuarto y último, a partir del cual se estructura la gran mayoría de los determinantes normativos y de intervención, es la idea de una ciudad compacta enfocada en el crecimiento hacia adentro y la densificación, lo cual articula los otros tres elementos y fundamenta el modelo de intervención estratégica.

Uno de los fundamentos del modelo de intervención son las estrategias territoriales entendidas como “las acciones sobre cada uno de los ámbitos que conforman el territorio, que tendrán como objeto la movilización de recursos y potencialidades para la concreción del modelo de ocupación establecido para el territorio” (Concejo de Medellín, 2014, artículo 10). Es a partir de la conjunción entre los ámbitos y sus estrategias correspondientes, cuando surgen las Áreas de Intervención Estratégica (AIE), como las “porciones del territorio municipal que presentan las mayores oportunidades para que en ellas se produzcan las transformaciones territoriales necesarias, que permitan concretar el modelo de ocupación” (Concejo de Medellín, 2014).

Siguiendo los lineamientos de la Ley 388, el POT interpreta las Áreas de Intervención Estratégica (AIE) como actuaciones urbanas integra-

les,⁴ las cuales se desarrollan a través de los macroproyectos urbanos dispuestos en el artículo 114 de dicha Ley.⁵ Si bien los Macroproyectos como instrumentos de planificación complementaria, reglamentados en la Ley, aparecen desde el primer POT, es en 2014 cuando se definen sus objetivos, alcances, así como su delimitación espacial.

1.2 Modelo de intervención estratégica e impacto poblacional

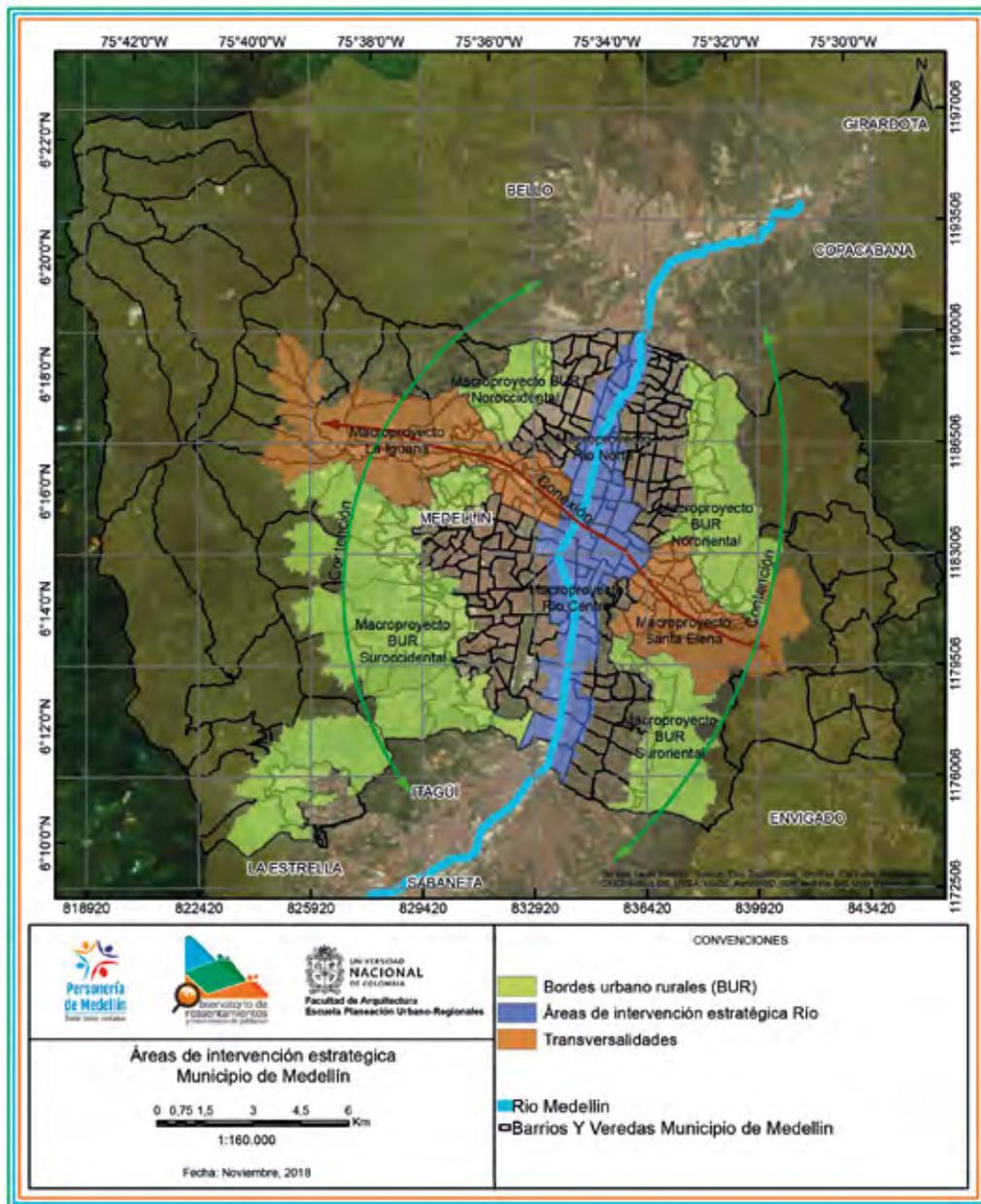
Las Áreas de Intervención Estratégica (AIE), constituyen un modelo de intervención y son las actuaciones urbanísticas integrales de mayor escala, compuestas por tres áreas (ámbito río, transversalidades, borde urbano-rural) divididas en diez macroproyectos; con un área total de 14,100 ha, que representan 37% del área total del municipio, con una población de 1.413.404 personas aproximadamente (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín), lo cual implica que 56% de la población del municipio de Medellín, estaría siendo impactada en términos generales por este modelo de intervención.

La distribución espacial de las AIE representa el modelo de ocupación a partir de sus componentes estructurantes (ver Mapa 1). En primer lugar, los macroproyectos del ámbito río, no solo complementan la noción de este como eje central de la ciudad, sino que son la materialización del objetivo del crecimiento hacia adentro, pues esa franja central de la ciudad es donde se apunta a una mayor compactación y densificación urbana. En segundo lugar, las dos transversalidades se enfocan en la integración regional a partir de ese cruce transversal con el eje del río y la integración con los valles al oriente y al occidente de la ciudad, los puertos y otros centros regionales. Finalmente, los cinco macroproyectos de borde, los cuales representan mayor extensión implican una adecuación a las condiciones geográficas estructurantes de la ciudad para controlar la expansión hacia la ladera, a la vez, que refuerzan la idea de ciudad compacta en el eje del río.

4 Se entiende por actuaciones urbanas integrales el desarrollo de programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el plan de ordenamiento territorial de la respectiva entidad municipal o distrital, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias (artículo 113, Ley 388 de 1997).

5 Los macroproyectos urbanos son el conjunto de acciones técnicamente definidas y evaluadas, orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana de orientar el crecimiento general de la ciudad (artículo 114, Ley 388 de 1997).

Mapa 1. Áreas de Intervención Estratégica



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población con base POT, 2014.

Mediante el modelo de intervención estratégica, desde los diferentes niveles e instrumentos de planificación (AIE/macroyectos, tratamientos/planes parciales), se focalizan los mayores impactos y condiciones de riesgo social y territorial, sobre la población, pues en dichas áreas se concentran las mayores intervenciones y cambios sobre el espacio urbano.

Dicha condición de riesgo se articula a partir de cuatro factores determinantes: tratamiento de renovación, suelos de protección, espacio público proyectado y obras de infraestructura de transporte. Con estos cuatro elementos se puede evidenciar el riesgo potencial que enfrentan algunos territorios en la ciudad y que hace necesaria una aproximación y seguimiento sobre las particularidades del caso, pues, en muchas ocasiones, dichos factores actúan en conjunto generando procesos complejos con implicaciones de afectación sobre asentamientos poblacionales.

1.2.1 Tratamiento de renovación y riesgo de gentrificación

Los tratamientos urbanos como normas urbanísticas generales son uno de los factores determinantes en la comprensión de los impactos poblacionales por directrices o actuaciones del ordenamiento territorial. Dentro de las AIE existen 24 tipologías de tratamientos, en estas, hay 3 rurales y 21 urbanas; si bien las variadas actuaciones dentro de cada uno de ellos pueden generar impactos sobre la población, es el de renovación, que, por su naturaleza, conlleva un impacto de mayor alcance. Este es el sexto tratamiento más extenso dentro de las AIE con 1103 ha, el 7,82% del área total (ver Tabla 1). Sin embargo, la importancia de este no solo radica en el hecho de que, con 48 polígonos de renovación, tiene el mayor número de polígonos en las AIE, sino que se concentran exclusivamente en los tres macroyectos del ámbito río, con algunos polígonos ubicados en las transversalidades.

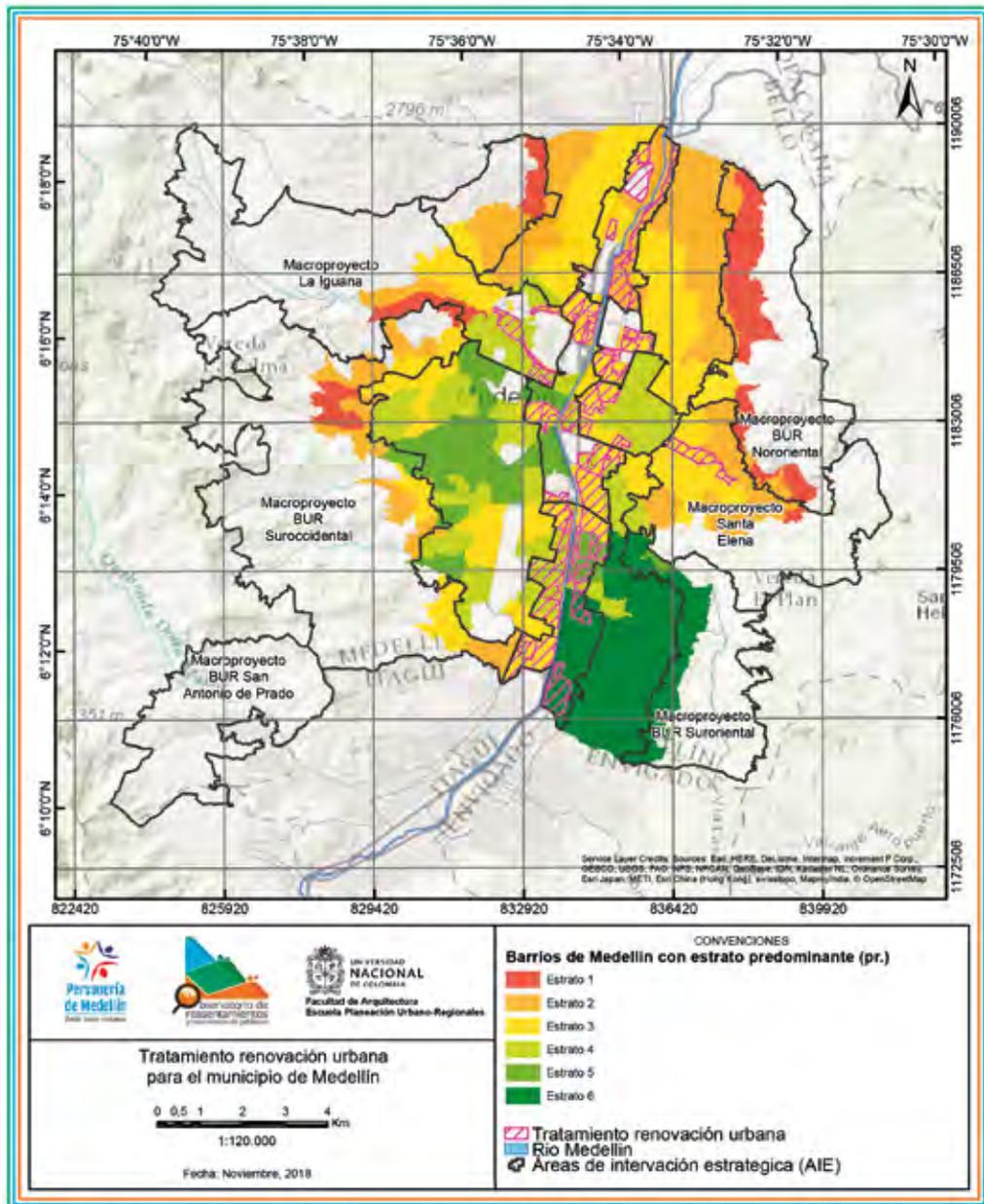
Tabla 1. Tratamientos por área AIE

| Nº Polígonos | Tratamientos POT 2014 | Área en m ² | % |
|--------------|---|------------------------|------------|
| 39 | Áreas de preservación de infraestructuras y del sistema público y colectivo | 13712277,13 | 9,72 |
| 5 | Conservación | 14935365,05 | 10,58 |
| 13 | Conservación en zonas de influencia de los BIC nacional | 1453690,89 | 1,03 |
| 1 | Conservación patrimonial | 614025,31 | 0,44 |
| 7 | Conservación por alto riesgo no mitigable | 36000,88 | 0,03 |
| 4 | Conservación urbanística | 454531,73 | 0,32 |
| 6 | Consolidación Nivel 1 | 1672913,02 | 1,19 |
| 35 | Consolidación Nivel 2 | 10495826,76 | 7,44 |
| 28 | Consolidación Nivel 3 | 8128163,54 | 5,76 |
| 9 | Consolidación Nivel 4 | 944489,02 | 0,67 |
| 31 | Consolidación Nivel 5 | 7424902,36 | 5,26 |
| 3 | Consolidación suburbana Nivel 1 | 1865487,33 | 1,32 |
| 4 | Consolidación suburbana Nivel 2 | 1242711,70 | 0,88 |
| 6 | Consolidación suburbana Nivel 3 | 2677282,51 | 1,90 |
| 2 | Consolidación suburbana Nivel 4 | 1671819,48 | 1,18 |
| 6 | Desarrollo en suelo expansión | 1643996,59 | 1,16 |
| 14 | Desarrollo en suelo urbano | 2073153,69 | 1,47 |
| 13 | Generación de actividades rurales sostenibles | 12966317,55 | 9,19 |
| 1 | Mejoramiento integral | 74740,59 | 0,05 |
| 4 | Mejoramiento integral en suelo expansión | 109222,88 | 0,08 |
| 26 | Mejoramiento integral en suelo urbano | 11032076,66 | 7,82 |
| 48 | Renovación urbana | 10450026,01 | 7,40 |
| 23 | Restauración de actividades rurales | 32958224,77 | 23,35 |
| 9 | Transición a protección | 2500142,01 | 1,77 |
| | Total Área Macroproyectos Medellín | 141137387,48 | 100 |

Fuente: Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población.

La actuación del tratamiento de renovación es la materialización del modelo de ocupación y por ende de la intervención estratégica. Su distribución espacial responde a patrones espaciales definidos. Por un lado, 44 de los 48 tratamientos de renovación se sitúan dentro de los tres macroproyectos del río siguiendo, claramente, ese eje longitudinal que implica la materialización de la directriz del crecimiento hacia adentro de la ciudad en el eje del río y, por el otro, los cuatro tratamientos restantes se ubican en las dos transversalidades a lo largo de las quebradas La Iguaná y Santa Elena, aledaños a las vías que permiten la integración regional. De esta manera al ser cruce de ejes longitudinal y transversal, uno de los planteamientos centrales en términos espaciales del modelo de ocupación, que se refleja en la distribución de los tratamientos de renovación, permite entender la importancia de este tratamiento para la concreción de los objetivos del proyecto de ciudad.

Mapa 2. Tratamiento de renovación y estratificación socioeconómica



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población con base en POT, 2014.

Como se puede apreciar en el Mapa 2, además de su ubicación a lo largo del eje del río, el tratamiento de renovación representa una clara diferenciación espacial respecto a la estratificación socioeconómica, pues en el macroproyecto sur predominan los estratos 3 y 4 en suelos industriales de alto valor, en el macroproyecto centro la mayoría de los polígonos de renovación corresponden al estrato 3 con suelos de alto valor comercial, mientras que en el macroproyecto norte se sitúa principalmente en sectores de estrato 2, en predios que se plantean para recibir vivienda social. Esto implica que los estratos que presentan una mayor condición de riesgo potencial, frente al tratamiento de renovación, son los estratos 2 y 3, en las zonas aledañas al eje del río. El tratamiento de renovación se define a partir del POT como el tratamiento aplicado a:

Zonas deterioradas o en conflicto funcional y/o en transformación cuyas determinaciones están encaminadas a recuperar y/o transformar las áreas urbanizadas que presentan procesos de deterioro físico, social y ambiental o que tienen grandes potencialidades de edificación y se encuentran subutilizadas con respecto al Modelo de ocupación. (Alcaldía de Medellín, 2014)

Partiendo de la recuperación y la transformación como eje central de la intervención en estos polígonos de tratamiento, la renovación es el tratamiento cuya intervención es más radical respecto a las condiciones originales del territorio, pues se parte de su conflicto funcional y la necesidad de una recuperación en el marco de un proceso de recualificación de áreas urbanas degradadas. Dada las características de la renovación esta se desarrolla mediante planes parciales⁶ que son claves para este tratamiento, en tanto permiten integrar predios, mezclar los usos del suelo y planificar polígonos de alto valor estratégico por sus ventajas, especialmente, de localización.

Si bien el Acuerdo 48, mediante el cual se adopta el POT, contempla dentro del tratamiento de renovación, la protección a moradores y el derecho de permanencia de las actividades industriales como

⁶ La Ley 388 de 1997, en su artículo 19 los define como “instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano”.

pilares fundamentales rectores del mismo, las condiciones bajo las cuales se han intervenido en la ciudad algunos de estos espacios, no siempre se ajustan a dichos lineamientos. La apuesta del crecimiento hacia adentro, que implica la densificación de las zonas aledañas al río y su consolidación como eje metropolitano, es uno de los hechos generadores del conflicto funcional con muchos de estos territorios cuya composición actual no se ajusta a los planteamientos del modelo de ciudad.

En la medida en que la renovación urbana busca promover procesos de intensificación y diversificación de la utilización del suelo y de las construcciones, genera considerables impactos sobre los moradores locales y sus actividades económicas y productivas, pues al implicar un cambio radical en la estructura social y funcional del territorio, provoca, en muchos casos, una afectación al sostenimiento económico de determinadas prácticas y actividades, y al desplazamiento de la población no solo por la adquisición de predios y viviendas sino también por procesos colaterales de gentrificación.⁷

Las características de la renovación enfocada en la regeneración y recuperación de zonas urbanas, en deterioro, con un alto valor potencial, ha implicado que por su misma naturaleza se convierta en una herramienta para generar una gentrificación generalizada, donde el Estado y el capital privado pretenden transformar el carácter y la composición de clase de áreas urbanas (Smith, 2002). Comprender las implicaciones socioespaciales del tratamiento de renovación a distintos niveles, posibilita una aproximación a los impactos poblacionales y a la búsqueda de estrategias conexas como la revitalización que permitiría un abordaje distinto e integral que contemple la permanencia y la resignificación de los espacios y poblaciones existentes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

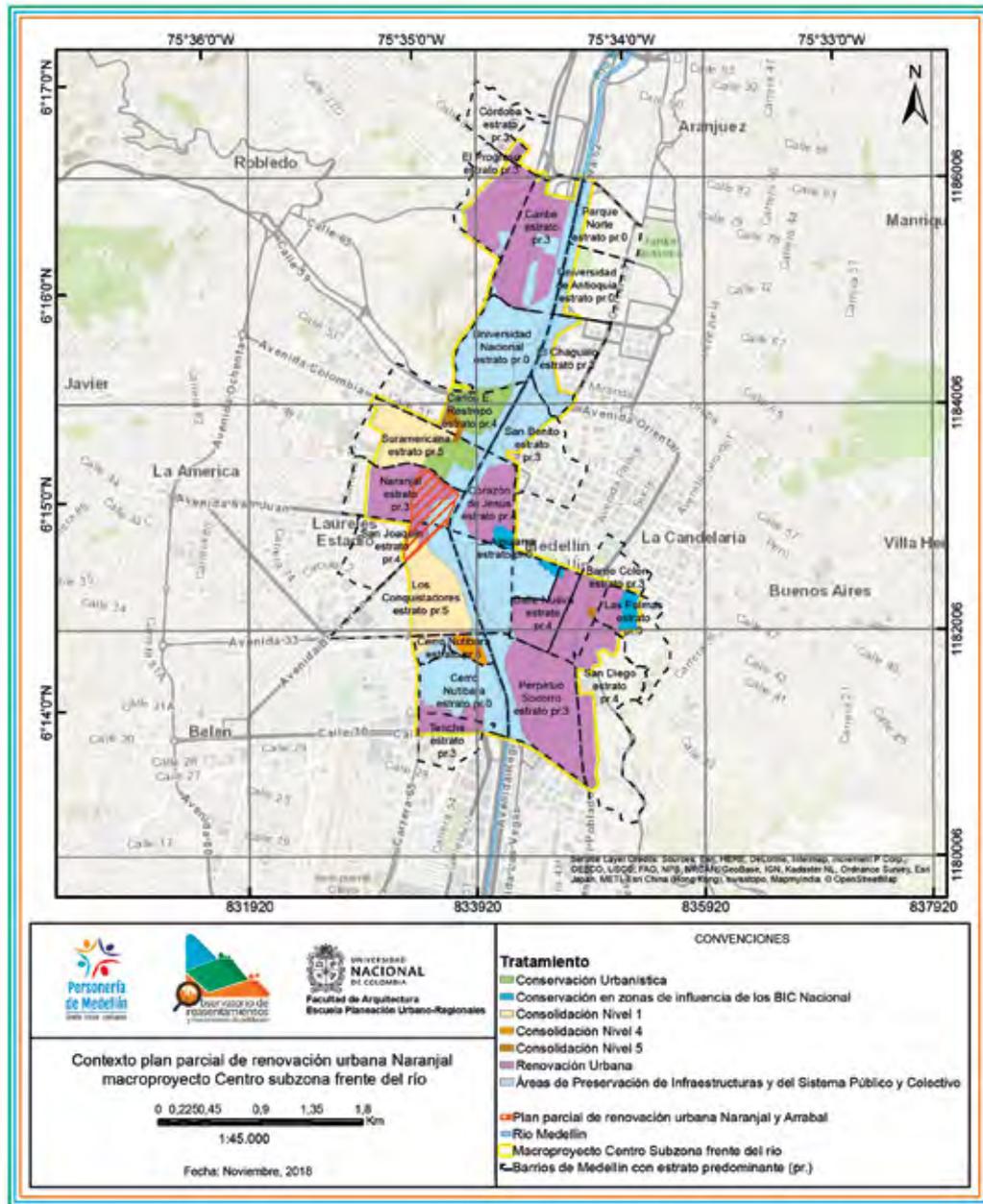
En el marco del monitoreo que se ha realizado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de población, se presenta el caso del polígono de tratamiento Z4_R_37 del barrio Naranjal; dicho polígono

7 Este término surge en la década de los sesenta como parte de un estudio de Ruth Glass sobre las transformaciones que experimentaron algunos barrios obreros del East End londinense. En medio del debate suscitado por la aplicación de este, en contexto de América Latina, la gentrificación puede entenderse como el proceso de transformación socioespacial donde la rehabilitación del suelo, y con esto la llegada de población de altos ingresos, implica el desplazamiento de los residentes que no pueden permitirse el incremento en el costo de vida (Pacione 2013)

no intervenido a partir del plan parcial Naranjal-Arrabal es uno de los casos paradigmáticos, en cuanto a la renovación urbana, que ejemplifica el escenario al cual se enfrentan los territorios de la ciudad con este tratamiento. El plan parcial adoptado en el año 2000 y ajustado en el 2009, que tiene como operador a la empresa de desarrollo urbano EDU, pretende desplegar un complejo habitacional y de servicios en el polígono del barrio, transformando profundamente las dinámicas de un sector que, por años, ha estado ligado a la mecánica y al reciclaje y, con esto, también modificando su población.

A 18 años de su adopción, el plan parcial hoy se encuentra aún con un desarrollo incipiente, pues solo se ha intervenido de forma parcial una de sus unidades de actuación urbanística, y su futuro es incierto, dado que el proceso no ha implicado un acompañamiento integral a la población residente, pues no existe un reasentamiento efectivo, en sitio, de la población que involucre sus formas de sostenimiento como componente integral, pues la unidad de actuación urbanística donde se planteaba el reasentamiento todavía no se ha llevado a cabo y esta no incluye un espacio para el desarrollo de las actividades de mecánica y reciclaje a las cuales se dedicaba principalmente la población. De esta manera, Naranjal representa un caso tipo de la renovación en la ciudad, como factor generador de un conflicto socioespacial y, por ende, de afectación sobre la población, donde la condición de riesgo del territorio se materializa a partir de intervenciones focalizadas.

Mapa 3. Macroproyecto Río Centro - Naranjal



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población con base en POT, 2014.

Tal y como se puede apreciar en el Mapa 3, la importancia de Naranjal como eje de la renovación, radica en su ubicación dentro del macroproyecto del río-centro en la subzona frente del río, enmarcado dentro de otros proyectos de ciudad que involucran la construcción de espacio público e infraestructura de transporte, pues se encuentra rodeado por áreas destinadas a la protección de infraestructura (API); en una zona de alto valor estratégico por la potencialidad económica del suelo, próximo al centro tradicional y al sistema integrado de transporte, en un punto central dentro del modelo de ocupación de crecimiento hacia adentro y de consolidación del eje longitudinal del río.

Lo anterior sumado al hecho de que Naranjal presenta una predominancia del estrato 3, mientras que otras zonas aledañas se componen o bien de polígonos consolidados de estrato 5 (Suramericana y Conquistadores) o de otros tratamientos de renovación (Sagrado Corazón de Jesús), lo cual puede dar lugar a procesos de gentrificación y homogenización social por el desplazamiento directo e indirecto de la población.

1.2.2 Suelos de protección y riesgo socioterritorial

El segundo factor generador de riesgo frente a los impactos poblacionales del ordenamiento territorial, se genera a partir de la categorización de los suelos de protección en el entorno urbano y rural del municipio. Los suelos de protección definidos en el Acuerdo 48 del POT se enmarcan dentro de la estructura ecológica, abarcando áreas protegidas y de interés estratégico del sistema hidrográfico y orográfico (retiros de quebradas y humedales, cerros tutelares), red de conectividad ecológica, áreas de interés recreativo y paisajístico, y zonas en condiciones de riesgo por movimientos en masa, inundaciones o avenidas torrenciales. Además de estas categorías, también, se incorporan en el suelo rural, las áreas destinadas a la protección ambiental.

La potencial afectación poblacional que generan los suelos de protección es diferencial de acuerdo a cada una de sus categorías. Los retiros de ríos y quebradas constituyen una de las principales subcategorías, su definición en el suelo urbano es de alta variabilidad de acuerdo a las condiciones del cauce y su límite oscila entre los diez metros mínimos de protección a estructuras hidráulicas hasta la faja máxima de sesenta metros que aplica para el río Medellín.

Dadas las condiciones de formación y consolidación de muchos barrios de la ciudad, existe un gran número de población asentada sobre las fajas de retiros, especialmente, en los barrios de origen informal en las zonas de ladera, donde la ausencia de canales adecuados sobre las corrientes hídricas permitió el asentamiento de población sobre dichos espacios, población cuyo impacto potencial es alto pues las condiciones naturales del territorio sumado a las restricciones normativas, impiden la permanencia de la ya asentada.

Otra de las subcategorías dentro de los suelos de protección que implica un impacto considerable sobre un gran número de población, son las áreas de amenaza y riesgo de origen natural. Siguiendo los lineamientos de la Ley 388, el POT define las áreas que representan un alto riesgo para el asentamiento de población; en el caso de Medellín dadas sus particulares condiciones geográficas y la formación espontánea de muchos de sus barrios ausentes de una planificación, respecto a los aspectos ambientales, existen múltiples territorios en condiciones de riesgo por factores naturales asociados principalmente a la condición de ladera de gran parte de la ciudad.

El alto número de población potencialmente impactada por condiciones de riesgo asciende a 193.923 personas –aproximadamente– dentro de las áreas de intervención estratégica, principalmente en el macroproyecto del BUR nororiental (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín), sumado a los potenciales peligros al que se expone la población en caso de ocurrir un desastre natural, hace necesaria una atención y

seguimiento sobre estas áreas y las intervenciones que allí se planten. A pesar de esto muchas de las áreas definidas como condiciones de riesgo, no cuentan aún con los estudios a detalle específicos que permitan conocer y mitigar el riesgo de la población frente, no solo, a las amenazas naturales, sino también ante el eventual desplazamiento.

Dadas las condiciones urbanas de Medellín, cerca de 464.113 personas se encuentran asentadas en lo que a través del POT se define como suelos de protección en las AIE (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín); este alto número de población –cerca de 18% del total del municipio–, representa otra de las alertas respecto al riesgo potencial de un gran número de habitantes en la ciudad, esencialmente, si se tienen en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de muchas de estas poblaciones pues la gran mayoría de estos se encuentra en los macroproyectos de borde especialmente en la zona nororiental.

Las condiciones de la población asentada en los suelos de protección explican su particular vulnerabilidad socioterritorial a partir de dos elementos claves: un gran número de las áreas de riesgo o protección ambiental, se encuentra ocupado por asentamientos de origen informal, lo que sitúa la doble condición de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental; y el segundo elemento es que a raíz de esta condición la población se enfrenta a las restricciones normativas, dificultando la valoración de las múltiples formas de tenencia e, incluso, los mecanismos de restitución. Esto debe llevar a la búsqueda de estrategias ecológica y socialmente responsables que partan del reconocimiento del arraigo de la población en el territorio, pues en muchos casos es posible y más eficiente generar estrategias de gestión del riesgo que no impliquen la reubicación física de las comunidades (Fernandes, 2011).

Otra de las experiencias monitoreadas por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población es la del barrio Moravia; si bien esta experiencia reúne otros factores de riesgo relacionados a la categorización como polígono de tratamiento de renovación en el

actual POT de Medellín, fue la condición del suelo de protección por condiciones de riesgo, el detonante del proceso de desplazamiento de los habitantes del barrio, del sector conocido como el Morro.

Alrededor del año 2006 el gobierno municipal emprendió el proceso de reasentamiento de las personas asentadas sobre el antiguo cerro de basura del barrio Moravia, cuyo número ascendió a cerca de 4.200; el factor determinante de este proceso fue precisamente la condición de protección que adquirió el suelo donde se encontraban asentadas dichas familias, pues, al ser este un antiguo cerro de basura, presentaba condiciones de alto riesgo no mitigable por movimientos en masa, sumado a los riesgos biológicos asociados a gases tóxicos y lixiviados. Este proceso, sin embargo, no estuvo exento de particularidades; pues no solo se reubicó a la población a varios kilómetros de distancia del barrio, sino que se hizo en un suelo que, antes de la actualización del POT del año 2006, aparecía también definido como suelo de protección y cuyas condiciones no estaban exentas de riesgo.

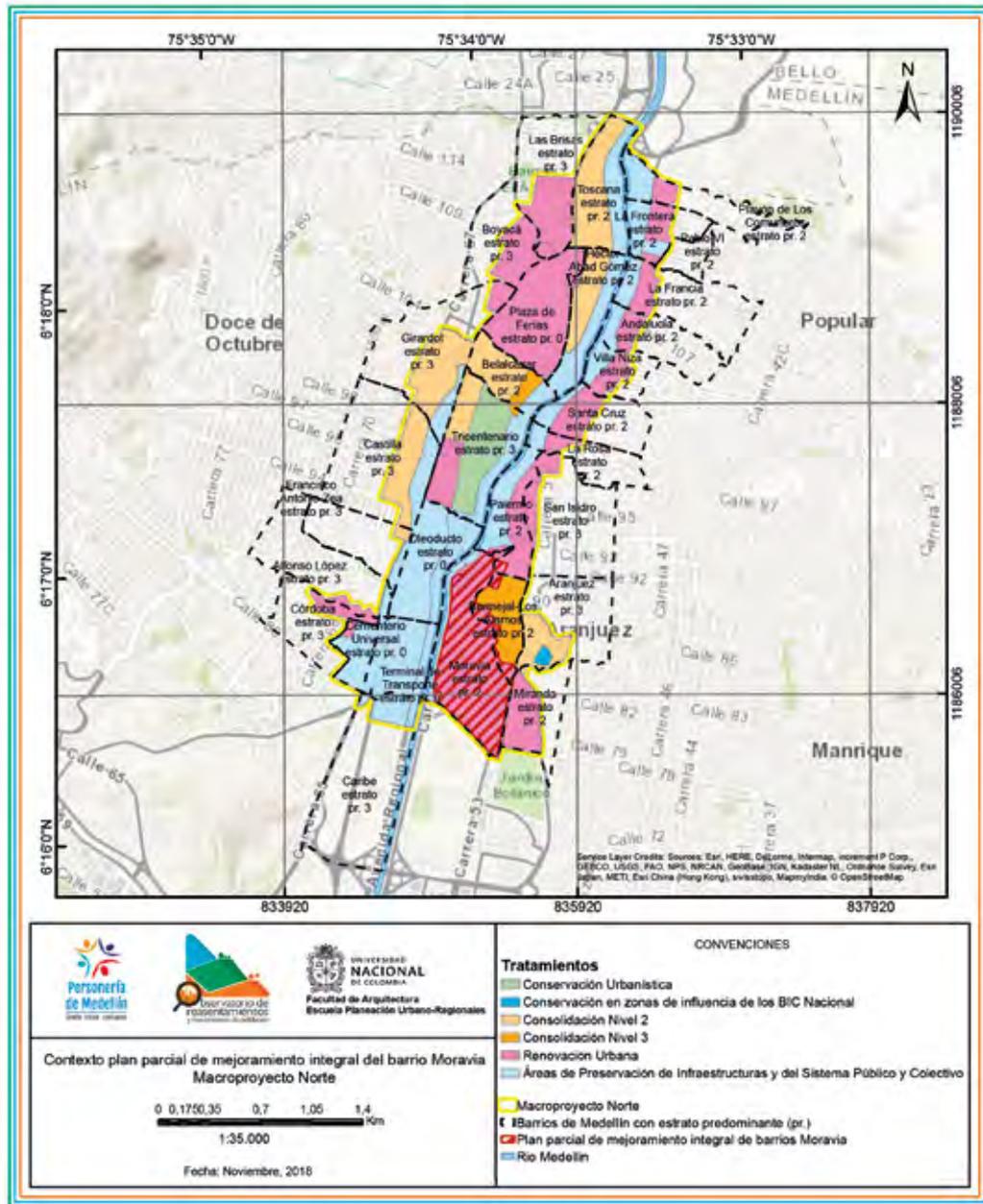
La particularidad de Moravia no acabó en las complejidades del proceso de reasentamiento de las familias del Morro, sino que a esto también se sumó la asignación del tratamiento de renovación en el año 2014, el cual significa un cambio sustancial con respecto al plan parcial de mejoramiento integral que había sido formulado con anterioridad y en el marco del cual se generó el proceso de reasentamiento, dando lugar así a la extensión del área potencial de población en riesgo de desplazamiento. De esta manera es posible evidenciar que en algunas ocasiones los factores de riesgo son transversales, y actúan de manera conjunta sobre un mismo territorio.

El caso de Moravia, también se encuentra claramente ubicado dentro de la matriz espacial principal del modelo de ocupación (ver Mapa 4), pues hace parte del macroproyecto norte, enmarcado en la hilera de tratamientos de renovación que se ubican en el margen nororiental del río Medellín, configurando y reafirmando la importancia de dicho

eje; próximo, además, a espacios con gran potencial de desarrollo dentro del modelo del POT, como el distrito de innovación y a nuevos desarrollos de infraestructura (Avenida Regional Norte) y espacio público (Parques del Río).

En Moravia, y el macroproyecto norte, predomina el estrato 2; lo cual sumado al número considerable de asentamientos de origen informal o con mayores requerimientos sociales y espaciales como los polígonos de consolidación nivel 3 (Bermejál Los Álamos) permite evidenciar las complejidades del proceso, pues la vulnerabilidad social se suma a los riesgos ambientales por la ubicación en el eje del río y la presencia de varios proyectos de infraestructura.

Mapa 4. Macroproyecto Río Norte - Moravia



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población con base en POT, 2014.

1.2.3 Espacio público proyectado y riesgo de ausencia normativa

La deficiencia de áreas verdes y de esparcimiento en la ciudad, sumado a las problemáticas ambientales de la calidad del aire, ha posicionado al espacio público como un componente central y una de las prioridades del modelo de ciudad. Esto implica la existencia de múltiples proyectos de espacio público de gran alcance que generan implicaciones socioespaciales diferenciadas en la ciudad.

El modelo de ocupación orientado a partir del corredor del río Medellín como eje articulador, es el principal factor generador de posibles afectaciones sobre ciertos grupos de población por la generación de espacio público en la ciudad. El proyecto de un gran parque longitudinal en ambas orillas del río a lo largo de toda la ciudad implica un gran impacto sobre población asentada en zonas aledañas, especialmente, en el margen nororiental dentro del macroproyecto norte, pues en dicha zona, al no existir una canalización del río, se generó un mayor proceso de poblamiento; dando lugar a que en la actualidad concurren varios barrios principalmente de origen informal.

Dentro del Subsistema de espacio público de esparcimiento y encuentro, se definen los criterios para la generación de espacios públicos donde se ponen a consideración dos puntos centrales relacionados con los posibles impactos a la población: por un lado, se establece a través del principio y la política de protección a moradores el requerimiento de una caracterización de la población a la cual se dirige la actuación y, por el otro, se establece la necesidad de elaborar un plan de reasentamiento para los hogares y actividades económicas, propendiendo por una *relocalización en el entorno próximo*.

Si bien el POT contempla estrategias de reasentamiento para la población impactada por la construcción de espacios públicos, existen vacíos normativos respecto a esta actuación. Como demuestran Gaviria y Arrubla (2018), la inexistencia de una configuración normativa vigente y

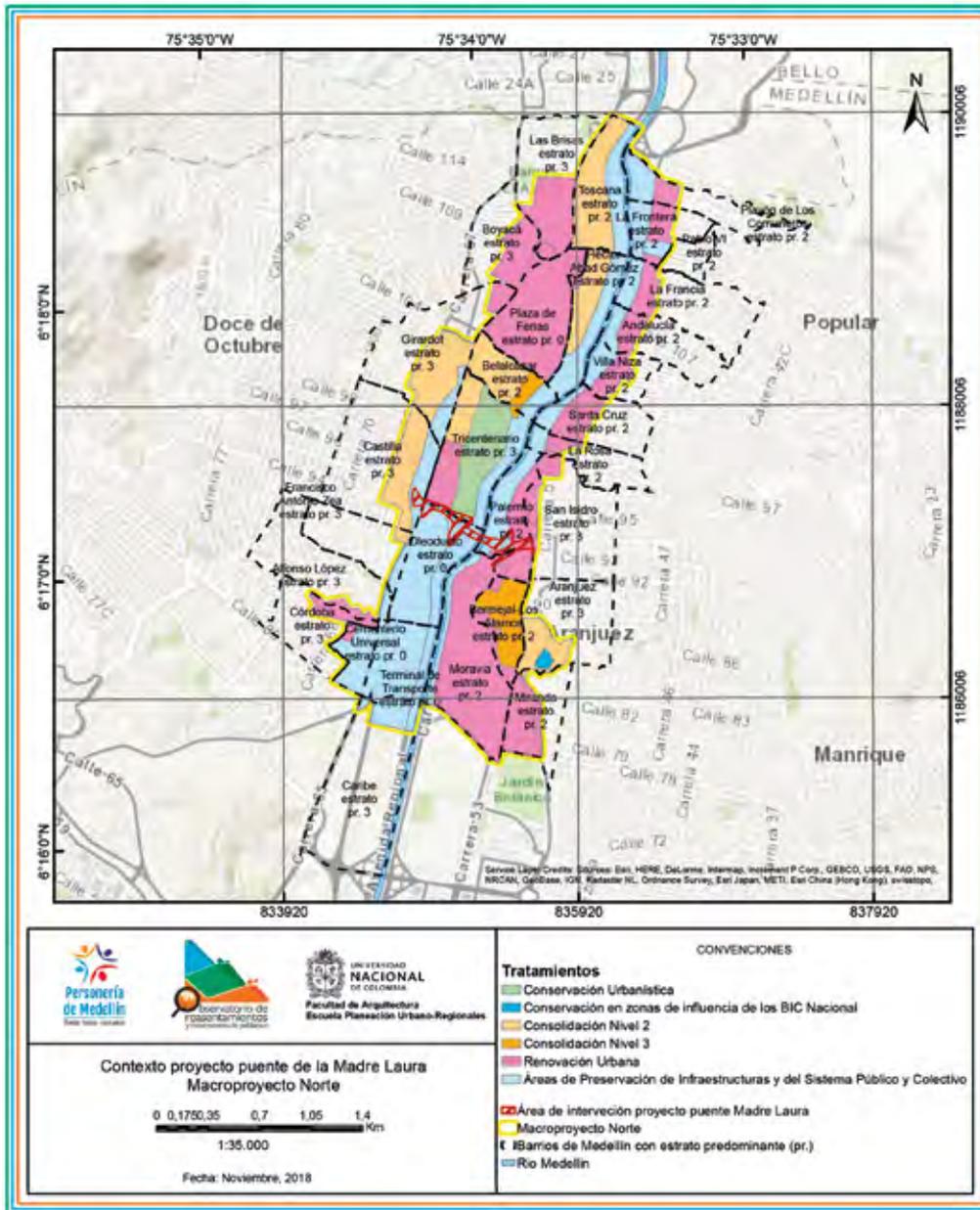
con esto el desconocimiento de la afectación por parte de los entes gubernamentales, al no realizar la declaratoria de obra pública implica una falta de una compensación con el propietario. En el caso de población vulnerable y asentamientos informales hay implicaciones adicionales, pues los vacíos normativos son mayores y, por tanto, un menor reconocimiento de la afectación bajo el argumento del espacio público en el marco del cumplimiento de la función social de la propiedad.

La generación de espacio público unido a otros componentes, representa mediante proyectos concretos, la espacialización del modelo de ocupación del POT. Uno de los proyectos que permite evidenciar los impactos poblacionales ligados al espacio público proyectado, es la construcción de la obra de infraestructura vial Puente Madre Laura, este proyecto, planteado como uno de los intercambios viales del eje del río que permite la conexión y la articulación regional, se enmarca dentro del macroproyecto norte como uno de sus pilares fundamentales.

Si bien la obra representa principalmente un proyecto de infraestructura vial, sus impactos no se limitan a la construcción del puente, pues al estar ubicada dentro del macroproyecto (ver Mapa 5), conectando tratamientos de renovación y dentro de otros planes de importancia municipal, un gran número de población se ve afectada también por el espacio público proyectado que acompaña las intervenciones viales en busca de la concreción del modelo de ocupación dentro del eje longitudinal del río y el macroproyecto norte.

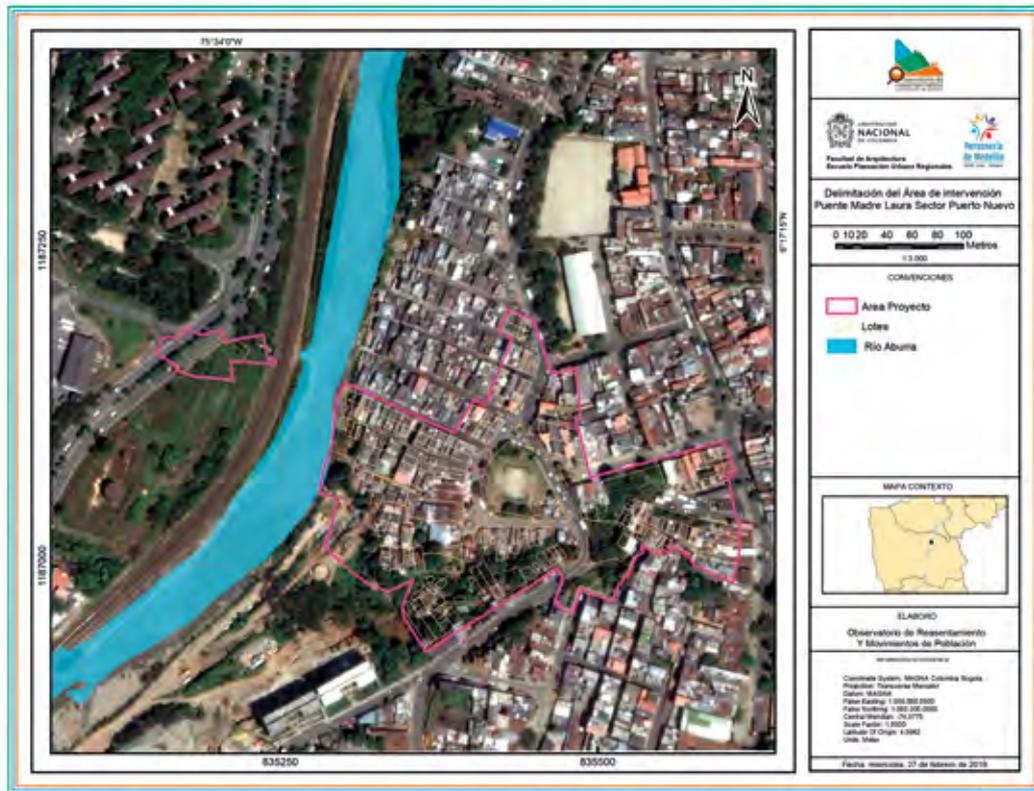
La importancia del Puente Madre Laura, radica en que representa la conexión entre ambas orillas del río Medellín, conectando varios polígonos de renovación con zonas consolidadas, en una zona predominantemente de estrato 2 y 3, ubicado además dentro de otros proyectos de importancia municipal, como la construcción de vías (Regional Norte) y espacio público, y en zonas que por su cercanía al río se proyectan como de gran importancia ambiental y paisajística.

Mapa 5. Macroproyecto Río Norte - Puente Madre Laura



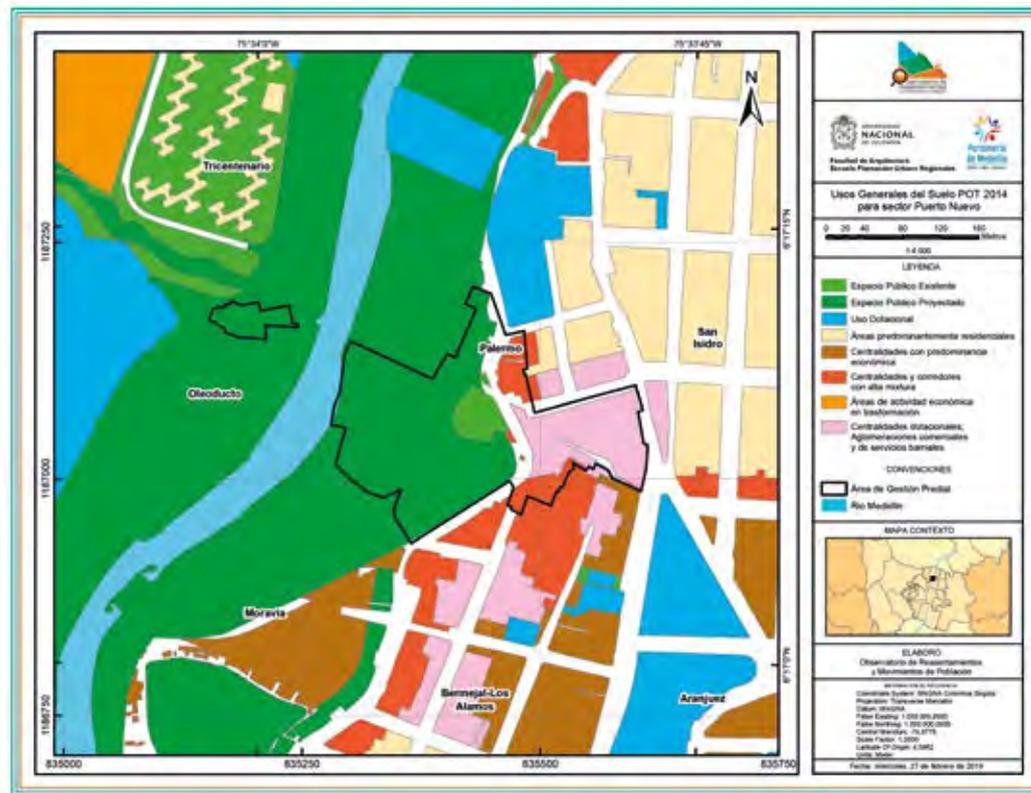
Fuente: elaborado por Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población con base en POT, 2014.

Mapa 6. Área de Proyecto Puente Madre Laura



Fuente: elaborado por Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población con base en EDU, 2017.

Mapa 7. Usos generales del suelo. Puente Madre Laura



Fuente: elaborado por Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población con base en POT, 2014.

El seguimiento realizado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población sobre la construcción del Puente Madre Laura, permitió identificar, a su vez, las implicaciones socioespaciales del espacio público proyectado como componente del ordenamiento territorial. Tal como se puede ver en los Mapas 6 y 7, el sector de Puerto Nuevo no solamente se ve afectado por la construcción puntual del puente, sino que también se encuentra dentro de la zona de espacio público que se proyecta en la franja del río dentro del modelo de ocupación; pues mientras la obra de infraestructura abarca la zona sur del barrio (ver Mapa 6), el espacio público proyectado se extiende también hacia la zona norte a ambos lados del río afectando la porción del barrio que quedaba por fuera de la construcción del puente (ver Mapa 7).

Este elemento materializa la importancia de comprender las implicaciones socioespaciales del espacio público, pues estos son proyectos —en muchos casos— ligados a obras de otra naturaleza, donde representan una afectación latente y poco visibilizada pero que como en el caso del sector de Puerto Nuevo aledaño al Puente Madre Laura, representa una afectación mayor o igual a la obra en sí misma.

1.2.4 Proyectos de infraestructura y riesgo de desplazamiento poblacional como externalidad

La apuesta por la integración regional de la ciudad, en miras de posicionar a Medellín como una ciudad competitiva, provoca que sea necesario emprender una serie de proyectos de infraestructura principalmente de transporte, posicionando así la movilidad como un elemento central en su planificación. El subsistema de movilidad establece así prioridades en la intervención, las cuales van desde una serie de intercambios viales e incluyen la habilitación de la autopista del río Medellín, entre el Ancón sur y el Ancón norte. Esta última obra reconoce la necesidad de desplazar y reasentar población o las actividades que existen en algunos tramos de la vía proyectada, en la medida en que

se argumenta que, muchos de estos asentamientos, se han producido en la invasión de la faja de 60 m a cada costado del río Medellín.

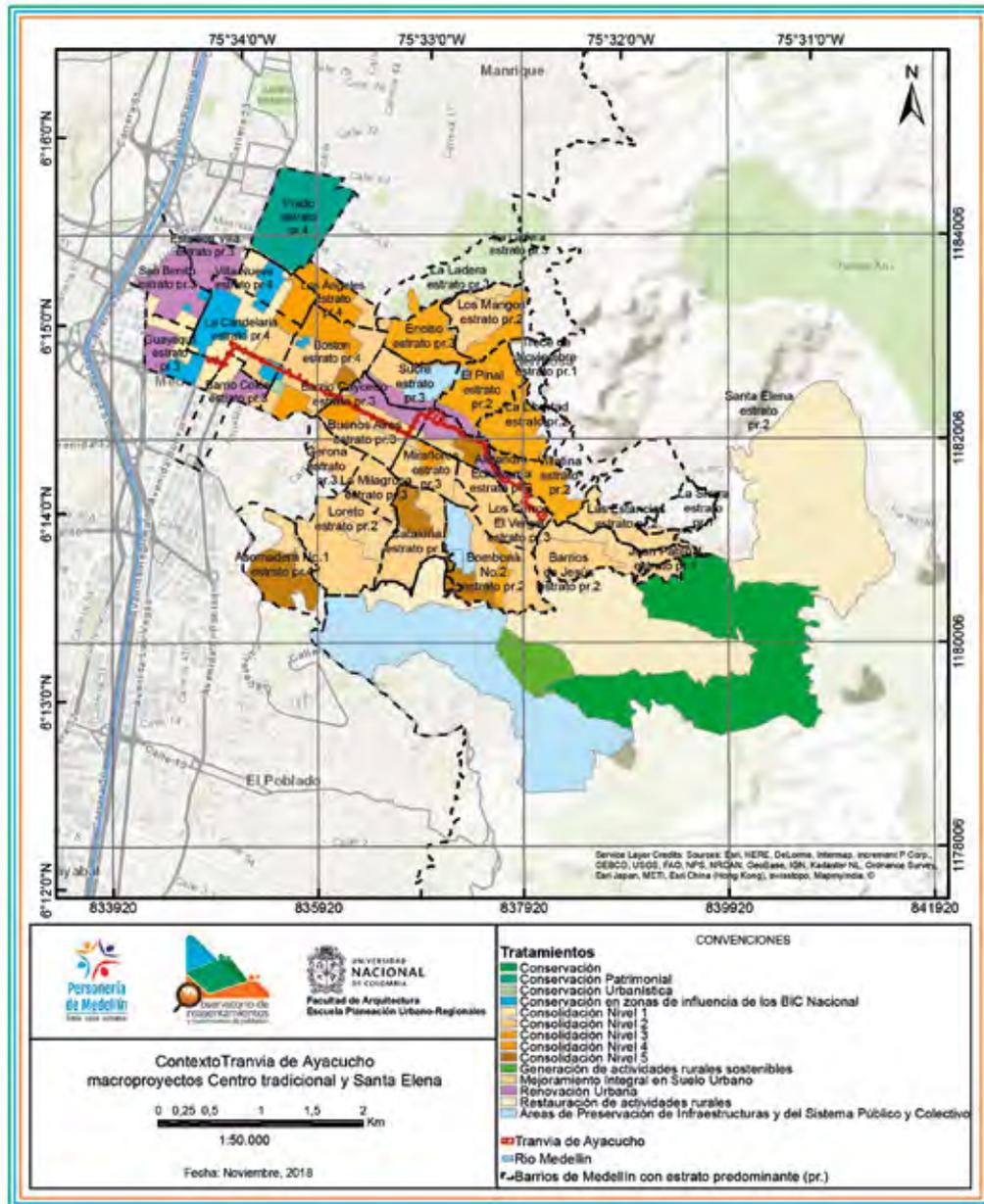
Las condiciones bajo las cuales se generan los proyectos de infraestructura conllevan ciertas implicaciones socioespaciales. La concepción tradicional de los impactos poblacionales como parte de una “externalidad”⁸ de los proyectos, representa un elemento central en la forma como se materializa el riesgo socioterritorial en estos casos. Por un lado, la necesidad de llevar a cabo la obra en el menor tiempo posible lleva, en muchas ocasiones, a obviar los protocolos debidos para proteger a la población afectada y, por el otro, la prevalencia de la sostenibilidad fiscal de la obra considera, exclusivamente, los pagos al patrimonio de los desplazados, pero aminora compensaciones e indemnizaciones por las pérdidas de tipo social, cultural y de rentas futuras (Cuervo, 2011).

Los sistemas de transporte masivo, representan otra de las principales apuestas en términos de movilidad a los cuales le apunta el modelo de ocupación de la ciudad, en aras de una movilidad sostenible. La construcción del tranvía de Ayacucho materializa esta apuesta por el transporte masivo, que se ha convertido en uno de los referentes de Medellín como un modelo urbano; dicho tranvía, además, permite la conexión entre dos macroproyectos (río-centro y transversalidad-Santa Elena) (ver Mapa 8), siendo así una intervención cuyo alcance territorial es más amplio, especialmente si se tienen en cuenta sus dos metrocables complementarios.

El tranvía se articula con el modelo de ocupación en la medida en que permite reforzar el desarrollo de la transversalidad oriental de la ciudad, adecuándose al sistema geográfico estructurante y articulando espacios estratégicos en la cuenca de la quebrada Santa Elena. En tanto este representa una conexión entre las comunas 8 y 9 con el centro de la ciudad, permite evidenciar que su mayor impacto se genera sobre estratos 2 y 3 que caracterizan a ambas comunas.

⁸ Entendidas como los costes o beneficios involuntarios de una obra o proyecto (Livert y Jordan, 2009).

Mapa 8. Tranvía de Ayacucho - Transversalidad Santa Elena y Centro Tradicional



Fuente: elaborado por Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población con base en POT, 2014.

Por la escala de la intervención de esta tipología de proyectos de transporte masivo, como en el caso del tranvía, existe un gran número de población impactada bien sea por la adquisición de predios para la construcción de las estaciones y de algunos tramos de vía, las intervenciones conexas de espacios públicos y equipamientos e, inclusive, las afectaciones estructurales que sufrieron algunas viviendas por las obras en el barrio San Luis; esto, sumado a las afectaciones sobre las actividades económicas que fueron provocadas tanto por el desarrollo mismo de la obra como por los profundos cambios sociales y territoriales que experimentan los barrios impactados. Con ello se puede evidenciar las actuaciones urbanas del ordenamiento territorial, que representan un factor de riesgo por su intervención puntual y localizada sino también por todas las dinámicas conexas que lo acompañan y que terminan por afectar a poblaciones fuera de su escala primaria de intervención.

1.3 Impactados por actualización del ordenamiento territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial con la definición de un modelo de ocupación en el marco de una apuesta de ciudad en el contexto local y regional, implica fuertes transformaciones en la realidad territorial de la ciudad en su conjunto. Este impacto, sin embargo, se manifiesta de manera diferenciada en los distintos territorios de la ciudad, en tanto son determinados sectores de la ciudad que resultan más afectados por las actuaciones del ordenamiento territorial.

La territorialización histórica de los asentamientos humanos en Medellín y la conformación de los barrios en la ciudad, han implicado una segregación socioespacial que se manifiesta en la estratificación residencial donde los estratos más altos son predominantes en las zonas sur y occidente de la ciudad, mientras que las comunas del norte concentran la población de menores recursos y, por el otro, una

alta informalidad en los procesos de formación de muchos barrios, especialmente, aquellos ubicados en las zonas de ladera y/o en las márgenes del río Medellín y otras corrientes hídricas.

Esta doble condición de estratificación e informalidad es uno de los elementos que permite establecer un mayor grado de afectación por el ordenamiento territorial de las zonas más vulnerables de la ciudad. Esto no solo es entendido en términos netamente económicos, sino también en la capacidad que muchas de estas poblaciones tienen para agenciar sus intereses a través de los proyectos de ciudad, así como la capacidad efectiva para reconstruir su proyecto de vida en un territorio distinto.

Si bien la estratificación en Colombia se usa como el mecanismo para establecer el cobro de manera diferencial de los servicios públicos domiciliarios, esta clasificación también sirve como aproximación a las condiciones socioterritoriales de los distintos sectores de la ciudad. Uno de los elementos constantes en los lineamientos del modelo de ocupación planteado en el POT, es la intervención en sectores específicos cuyos estratos predominantes son 2 y 3; esto se evidencia claramente en los macroproyectos, en tanto solo en el macroproyecto río-sur predomina un estrato 5 o superior, mientras que en el macroproyecto río-norte y las transversalidades de La Igua y Santa Elena, los estratos predominantes son 2 y 3. En el caso del macroproyecto río-centro, si bien los estratos oscilan entre el 3 y el 4, son las zonas tradicionalmente más degradadas asociadas al estrato 3 aquellas que presentan una intervención más radical.

Históricamente los asentamientos de origen informal han sido parte integral de la ciudad de Medellín y la población allí asentada presenta condiciones de arraigo particulares, pues su proyecto de vida y su sustento económico depende, en muchos casos, del territorio mismo.

Sin embargo, es precisamente la condición de informalidad que pone a estos territorios en un riesgo mayor frente a posibles desplazamientos que puede ocasionar la implementación del modelo de ocupación del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.

Así lo han expresado pobladores del barrio Moravia frente al cambio de tratamiento del que fue objeto el sector, de mejoramiento integral a renovación; o el caso del barrio Puerto Nuevo, afectado por la construcción del Puente de la Madre Laura, en donde familias continúan con la incertidumbre de una solución de vivienda, tres años después de concluida la obra.

Referencias bibliográficas

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

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *De la renovación a la revitalización: desafíos para Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación. Recuperado de www.sdp.gov.co/transparencia/informacion-interes/publicaciones/otras-publicaciones

Arcos, Palma O. (2008). *Teorías y enfoques del Desarrollo*. Bogotá: ESAP.

Carlos A. F.; Lopes M.; Beltrão, M. E. (2013). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto.

Concejo de Medellín. (1999). Acuerdo 62 de 1999, Por medio del cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para el Municipio de Medellín.

_____. (2006). Acuerdo 046 de 2006. *Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/.../wpcccontent/.../Subportal%20del%20Ciudadano/Planea...>

Concejo de Medellín. (2014). Acuerdo 48 de 2014, Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Orde-

namiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/.../SubportalDelCiudadano.../PlandeDesarrollo.../Shared...>

Congreso de la República de Colombia. Gobierno Nacional (1997). *Ley 388 de 18 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf

Congreso de la República de Colombia. Gobierno Nacional (1997). *Ley 388 de 18 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf

Cuervo Arriagada, X. D. L. L. (2011). *Riesgo social ante el desplazamiento involuntario por la construcción de proyectos de infraestructura vial, estudio de caso SIT Metroplús*. (Tesis de Maestría), Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

Enériz, F. J. (2005). Los principios informadores del Derecho Urbanístico y su reflejo en la legislación de Navarra. *Revista Jurídica de Navarra*, julio-diciembre, 2005. (40), 51-73.

Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de https://www.lincolninst.edu/sites/.../regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pd.

García, Á. (Trad.). (1990). *El Informe de Desarrollo Humano*. Publicado para el PNUD. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.

Recuperado de hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

Gaviria López, M. C., y Arrubla Palacio, M. C. (2018). *Espacio público proyectado: un análisis constitucional y legal de las limitaciones que impone el estado al ejercicio del Derecho de dominio en el ejercicio de la función pública del urbanismo*. Monografía para optar al título de abogada. Medellín: Facultad de Derecho Universidad EAFIT.

Gómez Orea, D. (1993). *Ordenación del territorio: Una aproximación desde el medio físico*. Madrid: Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, S.A.

Lefebvre, H. (1976). *De la alienación al derecho a la ciudad*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/124/12415108004.pdf>

Massiris Cabeza, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(125), 1.

Ornelas, J. (2004). Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano y territorial. *Papeles de población*, 10(41), 141-166.

Pacione, M. (2013). *Urban geography: A global perspective*. Routledge. Recuperado de <https://www.amazon.es/Urban-Geography-Perspective-Michael-Pacione/.../041546202...>

Pérez Jaramillo, J., Patiño, J. M., Spera, G., García, J. C., Tarchópulos, D., y Cardona, L. (2015). *El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín 2014: un modelo territorial para la intervención estratégica*. En VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo,

Barcelona-Montevideo: Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.

PNUD y Alcaldía de Medellín. (1991). La Constitución de la nueva Colombia. Con comentarios y concordancia de Alfredo Manrique Reyes. Cali: Fondo Editorial Cerec.

Rincón, Patiño A. (2009). El uso de la norma y la apropiación territorial en la disputa por la ciudad. En: *La ciudad latinoamericana en el Siglo XXI*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.

Smith, N. (2002). Gentrification generalised: from local anomaly to urban regeneration as global urban strategy. Documento presentado a: 'Upward Neighbourhood Trajectories: Gentrification in a New Century' Conference, September, Glasgow University.

CAPÍTULO 2

CONFIGURACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO/EMPLAZA- MIENTO DE POBLACIÓN COMO HECHO TERRITORIAL EN INTERVENCIONES DE DESARROLLO URBANO. SIGLO XXI. MEDELLÍN, COLOMBIA¹

1 Este capítulo es parte y producto de una investigación, cofinanciada entre la Personería de Medellín y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín y desarrollada por esta última bajo el título: “El reasentamiento de población en Medellín en el siglo XXI: Trayectorias del Observatorio”.

CAPÍTULO 2

CONFIGURACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO/ EMPLAZAMIENTO DE POBLACIÓN COMO HECHO TERRITORIAL EN INTERVENCIONES DE DESARROLLO URBANO. SIGLO XXI. MEDELLÍN, COLOMBIA

Análida Rincón Patiño*

Pablo Andrés Barrera Bolaños**

David Oswaldo Cortés Traslaviña***

La reorganización intensiva de los espacios físicos y el desplazamiento de población no es una relación reciente. Históricamente, transformaciones territoriales e instalación de grandes proyectos han implicado la movilización de poblaciones que se vieron obligadas a trasladarse de su lugar de origen, incluso, se reubicaron asentamientos enteros en aras de la construcción de megaproyectos. En 1978, hace exactamente cuarenta años, la construcción del embalse Peñol-Guatapé, localizado en el oriente del departamento de Antioquia, realizada por las Empresas Públicas de Medellín, implicó, literalmente, la demolición e inundación de todo el casco urbano del municipio de El Peñol.

En Medellín, se han presentado hechos que han dejado marcas urbanas: la erradicación del Pedrero, mercado popular, sector de Guayaquil, con el propósito de darle paso a la nueva centralidad urbana guber-

* Profesora Asociada Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Investigadora principal y coordinadora. E-mail: arinconpa@unal.edu.co

** Economista, Magister (c) en Estudios Urbano Regionales Investigador auxiliar. E-mail: pabarrerab@unal.edu.co

*** Geógrafo, SIG. Especialista en Gestión Ambiental. E-mail: docortest@unal.edu.co

namental. Desde finales de la década de los sesenta, tanto el estudio del centro de la ciudad (1968) y, posteriormente, aquel que desarrolló los criterios de prioridad en los programas de renovación urbana para este, en Medellín (1969), coincidieron con el proceso de transformación del centro, al declarar su deterioro. A partir de allí se creó, por tanto, la imperiosa necesidad de desplazar el mercado central de Guayaquil con la construcción de plazas satelitales en diferentes lugares de la ciudad.

Después de la inconformidad y de protestas sociales llevadas a cabo por los afectados, se expidió el Acuerdo 30 de 1980, por medio del cual se ordenó la construcción de una plaza de mercado minorista en la Estación Villa y se reubicaron 2866 venteros de la antigua Plaza de Guayaquil. En el lugar de la antigua plaza de Cisneros, ya se había proyectado la construcción de una plaza cívica que sirviera de marco al nuevo centro administrativo “La Alpujarra”, para lo cual se declararon de utilidad pública los terrenos de la antigua plaza de mercado (decreto 331 de 1979). Posteriormente, se nominó a la zona de Guayaquil como de “remodelación urbana” mediante decreto 172 de 1981 (Rincón, 2007, p. 210).

Otro hecho relevante en la historia urbana de Medellín está relacionado con la erradicación de los tugurios ubicados en un terreno que, posteriormente, sería conocido como el sector de La Alpujarra y que comprendía suelos cercanos al río Medellín, la plaza de mercado Cisneros y el ferrocarril. Mediante el Acuerdo 69 del 20 de noviembre de 1956, el Concejo de Medellín creó la Fundación Casitas de la Providencia, con el fin de “conseguir, recaudar y administrar bienes y rentas destinados a la construcción de viviendas para las clases más pobres de Medellín”.

Como lo señala López (2016) vale la pena destacar que buena parte de las invasiones de tierras tuvieron lugar en el centro de Medellín, en la década de 1960 y durante estos años la junta directiva de la Fundación hizo hincapié en la importancia de efectuar las erradicaciones de tugurios en los sectores que impedían las obras de valorización, según se cita en el Acta N.º 124 de la junta jurídica, de agosto de 1968.

Comprometida con este propósito, la Fundación asumió uno de sus proyectos más ambicioso: entre 1961 y 1964, construyó por etapas el barrio Villa Socorro, para albergar a mil familias provenientes de los tugurios erradicados del centro de la ciudad, especialmente de La Alpujarra y de otros sectores como: San Benito, Estación Villa, calle Barranquilla, Bosque y Cementerio Universal (López, 2016). Este fue un traslado masivo.

Estos desplazamientos constituyen una de las modalidades que Softestad (citado por Serje, 2011) ha tipificado como “transferencia de población”, que incluyen cualquier reubicación de poblaciones impuesta por el Estado, independientemente de las razones esgrimidas para llevarla a cabo y que, históricamente, afecta con frecuencia grupos en una posición de marginalidad y vulnerabilidad social, económica, geográfica y política y, en muchos casos, étnica. Es, por tanto, una relación no solo histórica sino eminentemente conflictiva.

Esta problemática de carácter planetaria, exigió, por su magnitud, una regulación a nivel internacional por instancias como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que busca proteger los derechos de poblaciones objeto de desplazamientos y por parte de otros organismos multilaterales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para quienes era necesario establecer reglas y procesos claros, los cuales aminoraran los conflictos sociopolíticos y ambientales sobre los proyectos con emprendimientos económicos de alto impacto.

En 1998, la ONU elaboró los principios rectores como respuesta a la necesidad de contar con un marco adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos, tanto los afectados por violencia como por catástrofes naturales. Los Principios buscan tratar las necesidades de todos los desplazados del mundo y dar herramientas a Estados, organizaciones y sociedad civil para atender, asistir y brindar condiciones dignas de vida. En primer lugar, se planteó como principio prevenir y evitar condiciones de desplazamiento y, cuando

esto se requiriera, asegurar la adopción de medidas de información, consentimiento, participación, indemnización, reasentamiento, así como acceso a instancias administrativas y judiciales.

En 2008, la ONU presentó los principios y directrices sobre desalojo y desplazamiento por desarrollo. Con ello, esta institución reconoce que existe un desplazamiento de población por intervenciones u obras que buscan un desarrollo territorial en diferentes escalas e indica que es obligación de los Estados abstenerse de desalojos forzosos. Estas directrices abordan las repercusiones que, para los derechos humanos, tienen los desalojos y los desplazamientos vinculados al desarrollo en zonas urbanas y/o rurales. A partir de estas directrices, definen el desplazamiento como:

El movimiento coaccionado o involuntario de personas, grupos o comunidades de sus hogares y/o tierras que estaban siendo ocupados, o de los que estos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, residencia o lugar, sin que se haya ofrecido o no se tenga acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo. (ONU, 2008, p. 4)

El desplazamiento de población ha sido calificado como involuntario y con ello se connota esta situación cuando las personas o comunidades se ven obligadas a efectuar un desplazamiento de su hábitat, sin tener ninguna posibilidad de negarse a ello (Molina, 2015). Bajo este argumento, este autor plantea que el *desplazamiento es forzoso* cuando un agente externo, generalmente el Estado, implementa obras de desarrollo y requiere terrenos poblados para la ejecución de ellas o también cuando la población habita zonas de riesgo de desastre natural y se presentan las afectaciones por ocurrencia de estos eventos. A diferencia del anterior, está el *desplazamiento forzado*, que se entiende como el evento migratorio ocasionado por la intervención violenta de actores armados.

El reasentamiento de población aparece como una medida que busca mitigar los graves efectos de los desplazamientos, especialmente aquellos ocasionados por obras de infraestructura. En este sentido, el reasentamiento es un manejo planificado del desplazamiento de población encaminado a proteger a los pobladores de los posibles impactos que pueden ocasionar los proyectos de desarrollo (Banco Mundial, 2001). Las entidades multilaterales han sido los principales agentes en establecer contenidos y reglas de esta práctica.

Para los propósitos de esta reflexión, es importante precisar que el desplazamiento de población por desarrollo se entiende como la *afectación* producida sobre personas o comunidades que por factores externos a ellos se ven obligados a dejar sus hogares y territorios que estaban siendo ocupados como vivienda y hábitat o dependían de ellos económicamente; ya sea que este desplazamiento se lleve a cabo a través de reasentamientos planificados o instrumentos de resarcimiento o restitución por parte del Estado, como experiencias suscitadas por factores de desarrollo.

2.1 Desplazamiento/emplazamiento de población como hecho territorial

La transformación contemporánea y de modelamiento territorial vivida por la ciudad de Medellín en las últimas décadas, ha generado no solo un ordenamiento territorial sino un “re-ordenamiento” poblacional. Es decir, ha implicado para personas, familias o asentamientos una nueva ubicación y distribución en el espacio. En este sentido, este apartado tiene el propósito explícito de llamar la atención sobre un fenómeno creciente en la ciudad, no solo por el número de personas que por causas externas a ellas –obras de desarrollo, infraestructuras y planes de renovación urbana entre otros– se ven forzadas a salir de sus territorios y de los lugares de habitar, sino también por la diversidad de

factores de desarrollo y ordenamiento territorial que se convierten en causas para dicho traslado.

Lo anterior cobra trascendencia cuando el propio Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, declaró, como decisión de alcance municipal, estar orientado por principios éticos como: derecho a la ciudad, equidad socioterritorial y protección a moradores, entre otros.

Sin embargo, es necesario aclarar que, en este apartado, no se desarrolla las dimensiones: jurídica, socioeconómica o cultural del desplazamiento de población por desarrollo² y sí se expone, deliberadamente, su configuración como un hecho o realidad territorial.

El hecho territorial. Este desplazamiento sucede en el marco de un ordenamiento y modelamiento territorial, no solo como impacto en términos de desarraigo, sino como producción de cambios socioterritoriales para el afectado en términos de procesos simultáneos de desterritorialización y reterritorialización. Es decir, un reasentamiento no solo provoca un desplazamiento, sino que está produciendo, concomitantemente, emplazamientos de población, como consecuencia de los procesos de traslado, ubicación y distribución de las personas o comunidades en otros espacios que tienen características, condiciones y valoraciones específicas y determinadas por el mismo ordenamiento territorial.

Nos atrevemos a proponer la noción de emplazamiento poblacional y con ella referirnos a localizaciones inducidas o impuestas a las personas, que se lleva a cabo, generalmente, por la combinación de decisiones gubernamentales, fuerzas del mercado y determinantes socioeconómicos y normativos que impiden o condicionan una libre decisión de ellas, de los hogares o comunidades con respecto al lugar de vivienda y hábitat.

Milton Santos (2002) hace alusión al fenómeno de las migraciones, lo que equivale para él, hablar también de “localizaciones forzadas” y muchas de ellas contribuyen a aumentar la pobreza y no a suprimirla o atenuarla.

² El Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población está preparando una segunda publicación que analiza estas dimensiones del desplazamiento de población en las experiencias que más adelante son referenciadas.

El hecho territorial está siendo configurado por dos procesos. La salida provocada de personas, poblaciones o comunidades, del territorio de origen y la llegada al lugar receptor donde se territorializa el desplazamiento. Este capítulo, parte de entender que nos enfrentamos a un hecho de escala municipal (intervenciones y transformaciones territoriales que afectan poblaciones tanto a nivel urbano como rural) ya consolidado como un problema público, como se identificó en el proceso de formulación de la Política Pública de Protección a Moradores³ que se hace necesario investigar, construir e interpretar los datos para comenzar a visibilizar el impacto real sobre el territorio e, incluso, sobre la estructura de la población y preguntarse por las implicaciones en términos de la equidad territorial o la profundización de la segregación socioespacial.

La estrategia metodológica utilizada para evidenciar el fenómeno, fue tomar como fuente del dato, aquella generada desde los procesos de reasentamiento de población o reubicación de personas llevados a cabo por la institucionalidad pública en las experiencias investigadas a partir de dos procesos: soluciones habitacionales a través de vivienda nueva o usada y el arrendamiento temporal. Y se indagó en cada uno de ellos por los barrios, comunas o municipios donde se llevó a cabo dicha solución habitacional.

Las experiencias estudiadas han sido: plan parcial de mejoramiento Integral del barrio Moravia, proyecto Puente Madre Laura, proyecto Tranvía de Ayacucho y sus dos cables, obra conexión vial Aburrá-Río Cauca (4,1 km), y plan parcial de renovación urbana de Naranjal y Arrabal, experiencias investigadas por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población de Medellín. En ellas, las soluciones de vivienda fueron provistas por el Instituto Social para la Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed), cuya información suministrada fue fuente de información para esta investigación. Estas soluciones de vivienda se localizaron en diferentes lugares de la ciudad: barrios cercanos al lugar de origen, por fuera de la comuna e, incluso, por fuera del área urbana. En el caso del barrio Naranjal, se revisó el proceso de

3 El proceso de formulación de la política pública de protección a moradores realizada entre los años 2016 y 2017 demostró que no se trataba de casos puntuales y aislados, sino que existe un experiencia urbana y territorial producida desde los impactos hacia los moradores, individuales y colectivos, ocasionada por intervenciones o transformaciones territoriales que afectan sus modos y medios de vida y, que, por ello, se requiere una política pública de protección de sus derechos. Si bien la política fue formulada no ha sido aprobada por el Concejo de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).

4 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 del decreto municipal 1364 de 2012, le corresponde al Instituto Social para la Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed): gerenciar políticas y programas de vivienda y hábitat, conduciendo a la solución de las necesidades habitacionales, especialmente de los asentamientos humanos y grupos familiares en situación de pobreza y vulnerabilidad, involucrando actores públicos, privados y comunitarios en la gestión y ejecución de proyectos de construcción de vivienda, titulación y legalización, mejoramiento de vivienda y de entorno, reasentamiento, acompañamiento social, gestión urbana e inmobiliaria, relacionadas con la vivienda y el hábitat en el contexto urbano y rural (Concejo de Medellín, 2012).

5 El decreto municipal 1571 de 2014 lo modifica parcialmente: párrafo tercero del artículo 29.

6 Con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: "Conflicto, armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias, emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Ley 387 de 1997 artículo 1)"; según se describe en el inciso n) del artículo 1 del decreto municipal 2339 de 2013.

reubicación de unidades económicas y los datos fueron suministrados por la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU).

2.2 Hogares ubicados en vivienda nueva o usada y lugar receptor

El Isvimed⁴ es la institución pública encargada de ejecutar los reasentamientos de población que se presenten en la ciudad de Medellín. Y, en el marco del cumplimiento de su objetivo misional, define un programa denominado Reasentamiento Integral de Población, el cual busca "el restablecimiento de las condiciones habitacionales de los hogares intervenidos por obras públicas, eventos naturales, riesgo, desastres y aquellos que se encuentran históricamente activos en el proyecto de arrendamiento temporal" (Isvimed, s.f.). Según el artículo 1 del decreto municipal 2339 de 2013:⁵

El subsidio municipal de vivienda, es un aporte municipal en dinero o en especie, valorado en salarios mínimos legales mensuales SMLM; con cargo al gasto público social no restituable, salvo disposiciones legales y reglamentarias, adjudicado por una sola vez a grupos familiares bajo un mismo hogar en condiciones de vulnerabilidad social y económica, para contribuir con la obtención o mejoramiento de una solución habitacional que permita la satisfacción de necesidades habitacionales, en reconocimiento al derecho a la vivienda digna. (Concejo de Medellín, 2013)

En los artículos 15 y 16 del decreto municipal 2339 de 2013 (Concejo de Medellín, 2013), se plantean los requisitos e impedimentos para la postulación al subsidio municipal de vivienda. El capítulo cuarto del citado decreto, traza las reglas especiales para subsidio municipal de vivienda de acuerdo a la población beneficiaria: población desplazada por violencia,⁶ población reasentada en razón de zonas de desastre

o zona de riesgo no recuperable, y población reasentada en razón de obras de interés general.

Es preciso mencionar que, exceptuando el subsidio municipal de vivienda para la población desplazada por violencia,⁷ el valor del subsidio municipal de vivienda equivale al monto de dinero requerido para completar el 100% del valor de la vivienda objeto de solución habitacional. Ahora bien, el monto del subsidio no podrá exceder el valor de la vivienda de interés prioritario.⁸

En el caso de la población reasentada, es decir, aquella que se encuentra ubicada en la zona de intervención de una obra de interés general o en zonas catalogadas como de alto riesgo no recuperable o afectada por desastre o calamidad,⁹ esta podrá acceder al subsidio en las modalidades de vivienda nueva, vivienda usada y arrendamiento temporal.¹⁰ Según el decreto municipal 2339 de 2013, la primera modalidad hace referencia al subsidio destinado a adquirir una solución de vivienda nueva; es decir, adquirir una vivienda que desde su construcción no ha sido habitada, adquirida en proyectos constructivos nuevos que cumplan con los criterios de una solución habitacional, o construida en un lote propiedad del grupo familiar; la segunda modalidad refiere a que la destinación del subsidio es adquirir una solución de vivienda usada, es decir, adquirir una vivienda que ha sido habitada, cumple con las normas urbanísticas y constructivas, y con los criterios de una solución habitacional.¹¹

2.2.1 Plan parcial de mejoramiento integral de Moravia

Siguiendo las directrices de ordenamiento territorial establecidas en acuerdo municipal 62 de 1999, se adopta, mediante el decreto municipal 1958 de 2006,¹² el plan parcial de mejoramiento integral de Moravia. El área de planificación de este plan abarca gran parte del barrio Moravia (comuna 4), y parte de los barrios Bermejál-Los Álamos y Palermo. Este consistió en varias intervenciones, toda vez que dentro del

⁷ El subsidio municipal en la modalidad de vivienda nueva o vivienda usada será 35 salarios mínimos legales mensuales vigentes, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del administrador del subsidio (artículo 23 del decreto municipal 2339 de 2013).

⁸ En Colombia, según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; la vivienda de interés prioritario tiene un valor máximo de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes. El smmlv en Colombia para 2018 es de \$781.242, lo que equivale a \$244 dólares estadounidenses (asumiendo que un dólar equivale a COP \$3.200).

⁹ Según el artículo 1° del decreto municipal 2339 de 2013.

¹⁰ “La determinación de la modalidad del subsidio a designar le corresponderá al administrador del mismo, atendiendo la disponibilidad de recursos, unidades habitacionales, condiciones técnicas y conforme a las disposiciones del presente decreto” (artículo 27 decreto 2339 de 2013).

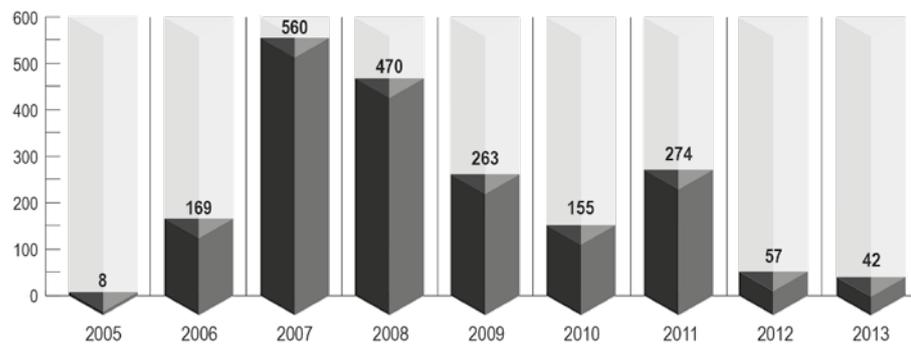
¹¹ “Para acceder al subsidio municipal de vivienda en la modalidad de vivienda usada, se tendrán como factores determinantes: el número de integrantes del hogar; las condiciones patológicas de alguno de los miembros y la existencia de una unidad económica en la vivienda que fue objeto de la intervención” (artículo 27 decreto 2339 de 2013).

¹² La vigencia de este plan fue de seis años, los cuales se cumplieron en agosto de 2011, sin embargo, el decreto 0499 de 2012 prorrogó dicha vigencia hasta tanto fuera revisado el contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial. En el marco del acuerdo municipal 048 de 2018 (Plan de Ordenamiento Territorial vigente), el decreto 0321 de 2018 (“Por medio del cual se adopta el plan parcial Moravia, polígono de tratamiento renovación Z1_R_7, del Municipio de Medellín”) deroga al decreto municipal 1958 de 2006.

área de planificación existía población asentada en zonas de riesgo no recuperables¹³ y retiros a corrientes naturales de agua. De igual forma, en el marco del plan fue necesario adquirir lotes para el desarrollo de proyectos viales y para la generación y mejoramiento del sistema de espacios públicos y equipamientos (Alcaldía de Medellín, 2006).

De acuerdo a lo señalado por Isvimed (2018a), el número de hogares beneficiarios del subsidio de vivienda, en razón a la materialización del plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia,¹⁴ asciende a 1998 hogares. Este proceso, se presentó entre 2005 y 2013, tal como se ilustra a continuación:

Gráfica 1. Hogares con subsidio municipal de vivienda por año (Moravia)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018 (Isvimed, 2018a).

Entre los años 2006 y 2011 se presentó un otorgamiento constante de subsidios de vivienda, siendo el período entre 2007 y 2008, donde mayor número de hogares recibieron este subsidio, lo que representa 52 por ciento.

De estos 1998 hogares, 1570 recibieron subsidio de vivienda nueva y 428 subsidio de vivienda usada. Al indagar por el lugar receptor de estos hogares se consolida la siguiente información:

13 Resolución No. 031 del 28 de junio de 2006 del Ministerio del Interior y de Justicia “Por la cual se declara la situación de calamidad pública y se reconoce afectación en el Municipio de Medellín - Departamento de Antioquia”.

14 Este plan parcial fue adoptado mediante decreto municipal 1958 de 2006.

Tabla 2. Hogares con subsidio de vivienda según lugar receptor (Moravia)

| Barrios aledaños ¹⁵ | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|--------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------|
| 529 | 1368 | 7 ¹⁶ | 1998 ¹⁷ |

Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín. 2018 (Isvimed, 2018a).

Como se puede observar en la Tabla 2, el 68.5% (1368) de los hogares beneficiarios del subsidio municipal de vivienda, en términos generales, se ubicaron en barrios de otras comunas de la ciudad, por fuera de la comuna 4, donde hace parte el barrio Moravia.

En el caso de vivienda nueva, Ciudadela Nuevo Occidente,¹⁸ y urbanización La Huerta, ambos en el área de expansión Pajarito (al occidente de la ciudad), son los lugares que reciben más hogares beneficiarios de subsidio municipal de vivienda (1064 hogares).

Otros barrios de la ciudad, por fuera de la comuna 4, que recibieron hogares beneficiarios del subsidio municipal, en estos casos de vivienda usada, fueron: Santa Cruz, Moscú N.º 1, Villa del Socorro, San Martín de Porres, Popular, Barrio de Jesús, Las Granjas Playón de Los Comuneros, etc., donde 304 hogares, accedieron a este tipo de subsidio.

De otro lado, la Tabla 2 permite visibilizar que un número significativo de hogares (26,5%) permaneció en el barrio Moravia, o en barrios aledaños (comuna 4). De lo anterior se resalta que las urbanizaciones residenciales que se construyeron en el mismo barrio Moravia (Álamos y La Herradura), concentran la mayoría de hogares que permanecieron en el territorio. Estas unidades se construyeron en el marco de la intervención, y allí se asentaron 463 grupos familiares, mediante subsidio de vivienda nueva. Otros hogares que, mediante el subsidio de vivienda usada, permanecieron en el entorno cercano se reubicaron en barrios como: Moravia, Bermejál-Los Álamos, Palermo, Brasilia y Aranjuez, entre otros barrios de la comuna 4, donde 66 hogares pudieron acceder a la vivienda mediante este subsidio.

¹⁵ Se entiende por barrios aledaños, aquellos que se encuentran dentro de la misma comuna del barrio origen; es decir, del barrio que habitaba el hogar antes de la intervención.

¹⁶ Seis viviendas nuevas en el Limonar (Corregimiento de San Antonio de Prado) y una vivienda usada en el municipio de Chigorodó (Antioquia).

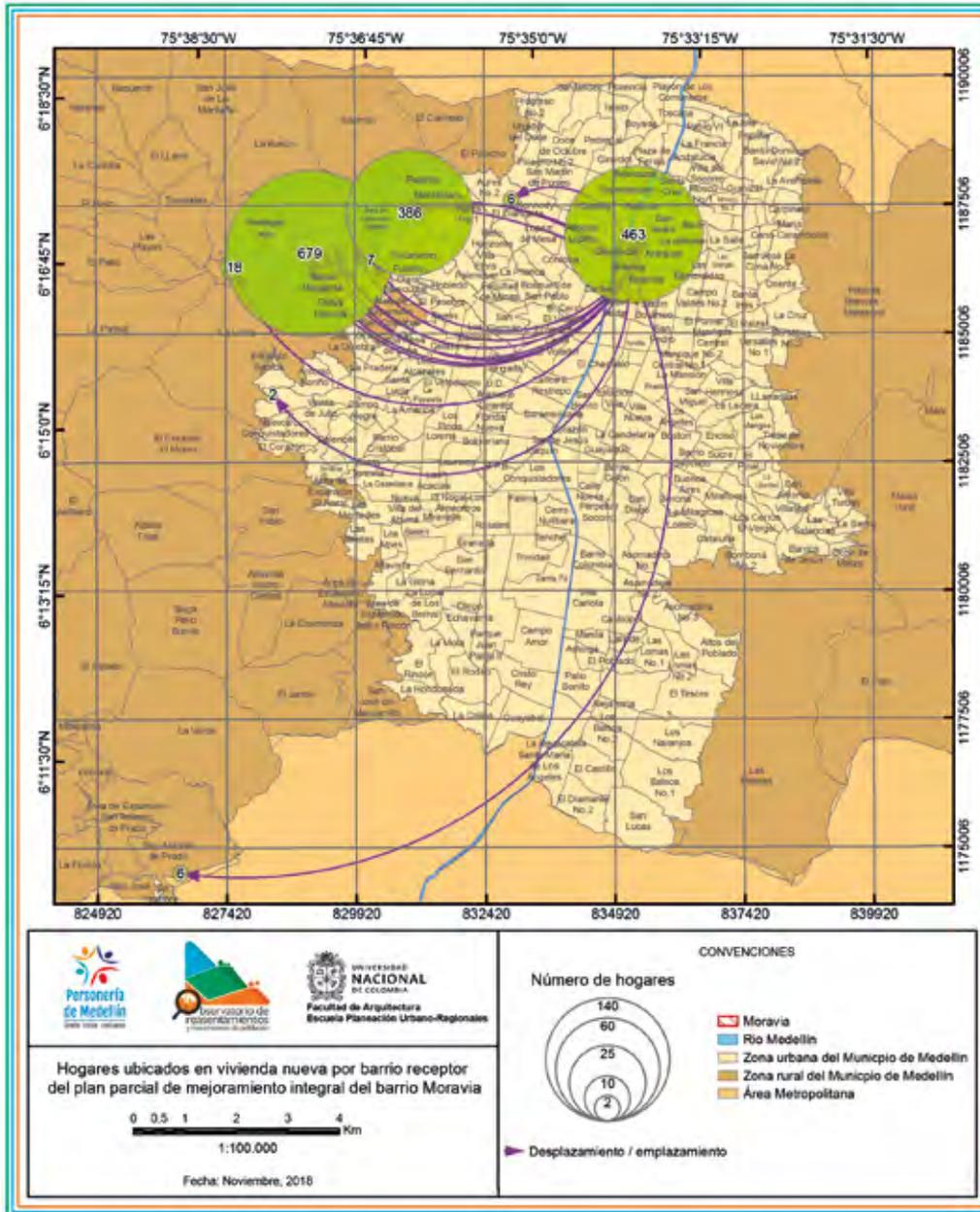
¹⁷ Para 94 hogares no fue posible establecer el lugar receptor.

¹⁸ Donde se encuentran las urbanizaciones: Aurora, Cantares, Cantares II, Cascada, Chagualón, El Tírol, Las Flores, La Montaña, Nazareth, Veletas y Villa Suramericana.

A continuación, se presenta en el Mapa 9 la dinámica espacial producida por la solución de vivienda nueva y usada en el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del barrio Moravia en torno al desplazamiento/emplazamiento de población.

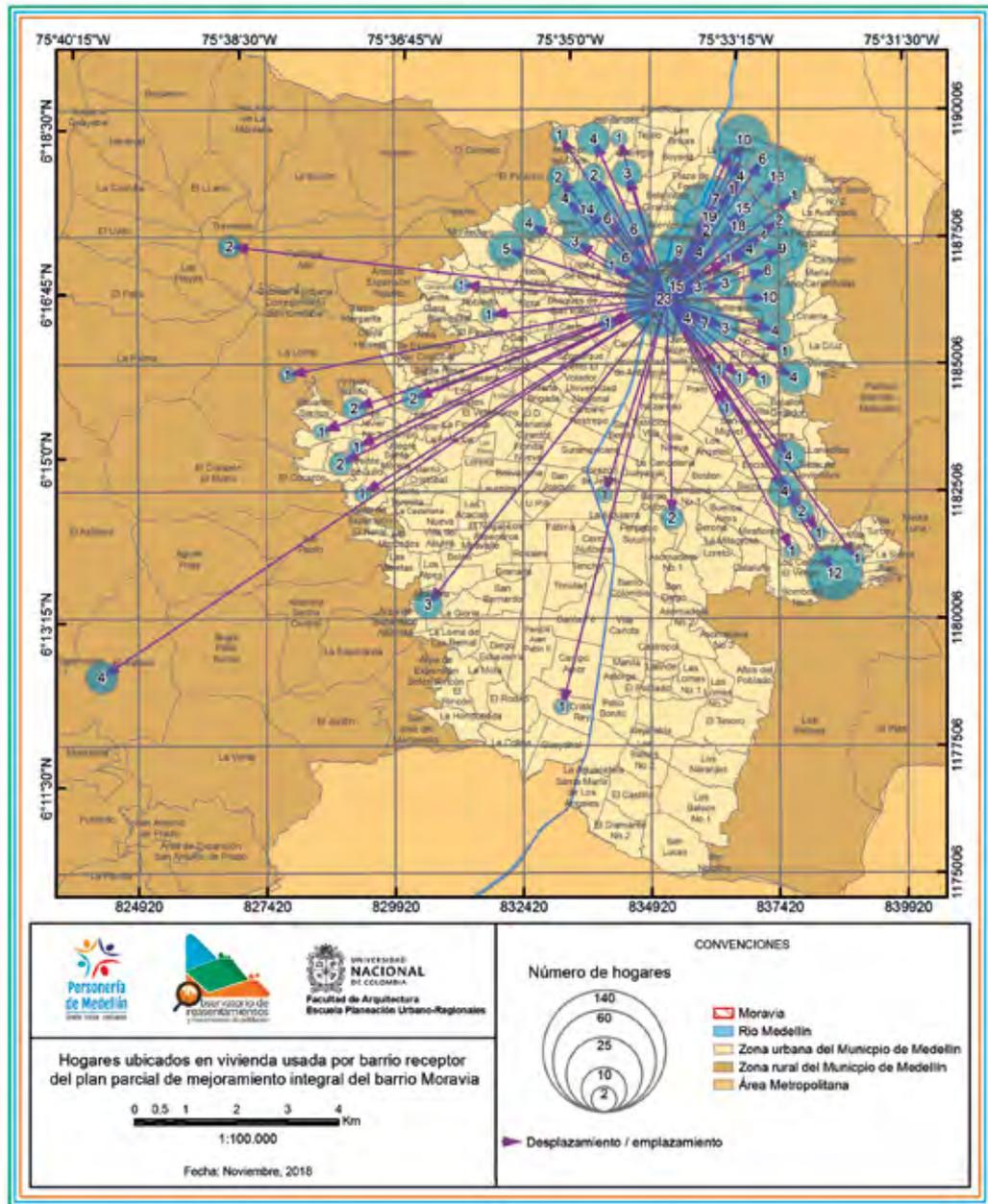
Con respecto a la solución de vivienda nueva, se muestra un reasentamiento colectivo de población, entre 2006 y 2009, hacia la periferia del occidente y noroccidente, concretamente en Ciudadela Nuevo Occidente y la Urbanización La Huerta. La otra ubicación en vivienda nueva fue un reasentamiento en sitio en los proyectos Los Álamos y La Herradura, en Moravia, entre los años 2007 y 2012.

Mapa 9. Hogares ubicados en vivienda nueva según barrio receptor (Moravia)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

Mapa 10. Hogares en vivienda usada según barrio receptor (Moravia)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

El Mapa 10 permite observar tres sectores a donde llegó la población beneficiaria del subsidio de vivienda usada. El primero, y más significativo por la cantidad, se presenta en la zona nororiental del municipio de Medellín en barrios como: Popular, Villa Niza, Playón de los Comuneros y La Francia, entre otros. En segundo lugar, se encuentra la población que llegó al noroccidente de la ciudad, a los barrios: San Martín de Porres, Picacho, Aures y Doce de Octubre. Tercero, se observan soluciones habitacionales brindadas en sectores de bordes urbanos como: Barrio de Jesús, Villa Tina y las Estancias, al oriente; y, en menor proporción, en los barrios Antonio Nariño y Las Independencias, al occidente de la ciudad.

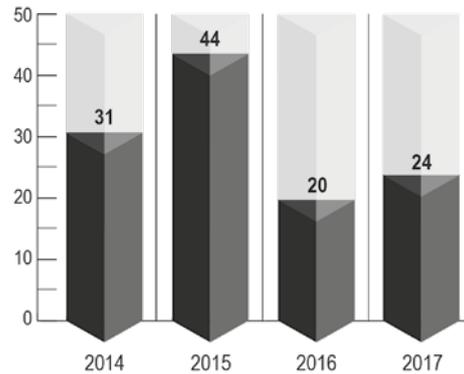
2.2.2 Puente de la Madre Laura

Este se localiza al norte de Medellín, más específicamente entre las comunas 4 (Aranjuez) y 5 (Castilla).¹⁹ Esta obra generó un gran impacto sobre la población que residía en la parte baja del barrio Palermo (comuna 4), conocido como Puerto Nuevo, en donde fue necesario adquirir la gran mayoría de predios requeridos para el proyecto (es importante anotar que sobre la tenencia de estos predios, el 48% eran poseedores). En este sentido, con ocasión a su ejecución, se otorgó subsidio municipal de vivienda a 119 hogares.

Este proceso de adjudicación del subsidio de vivienda se presentó entre los años 2014 y 2017, tal como lo evidencia la siguiente Gráfica:

19 Esta obra es un puente que conecta las zonas nororiental y noroccidental de la ciudad de Medellín, a la altura de la calle 94, beneficiando de forma directa los barrios de las comunas 4 (Aranjuez) y 5 (Castilla), y de forma indirecta a las comunas 1 (Popular), 2 (Santa Cruz), 3 (Manrique) situados en el costado oriental y las comunas 6 (Doce de Octubre) y 7 (Robledo) en el costado occidental. La obra se inauguró a finales del año 2015.

Gráfica 2. Hogares con el subsidio municipal de vivienda por año (Puente de la Madre Laura)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población de Medellín, 2018. (Isvimed, 2017).

De lo anterior, se observa que 2014 y 2015 fueron los años en que más grupos familiares recibieron el subsidio de vivienda (63% de hogares).

De los 119 hogares que recibieron subsidio de vivienda, 21 se ubicaron en vivienda nueva y 98 en vivienda usada (Isvimed 2017, como se citó en Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población, 2017). Al indagar por el lugar receptor de estos hogares se observó lo siguiente:

Tabla 3. Hogares con subsidio de vivienda según lugar receptor (Puente de la Madre Laura)

| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------|
| 19 | 84 | 16 | 119 |

Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población de Medellín, 2018. (Isvimed, 2017).

Como se puede observar en la Tabla 3, en 70,6% de los casos, el lugar receptor de los hogares beneficiarios del subsidio municipal de vivienda, corresponde con barrios de otras comunas de la ciudad, por fuera de la

comuna 4. Sobre este aspecto, se destacan los barrios Robledo, San Javier y Ciudadela Nuevo Occidente, en donde 18 hogares recibieron vivienda nueva; y Santa Cruz, Manrique, Villa Hermosa y Robledo, entre otros, 66 hogares recibieron vivienda usada.

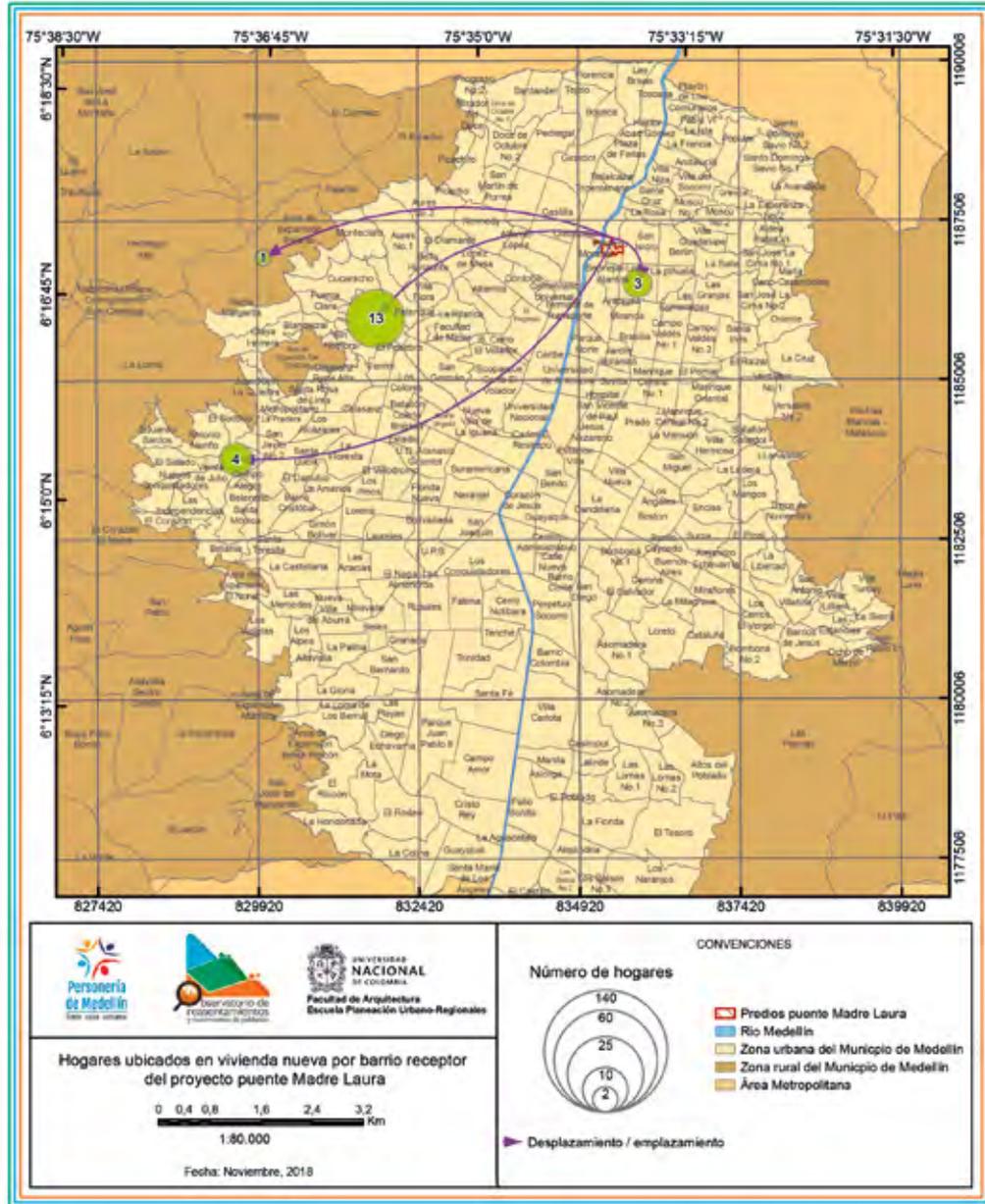
La Tabla 3 también permite visibilizar que el barrio Aranjuez, adyacente al barrio Palermo (comuna 4), recibe 19 hogares (16%): 16 en vivienda usada y 3 en vivienda nueva. Asimismo, es pertinente mencionar que el 13,4% de estos, se ubica, en lugares por fuera del área urbana del municipio de Medellín, por ejemplo: corregimientos de San Cristóbal y San Antonio de Prado, municipios de Bello, Itagüí, Sonsón y El Carmen de Viboral (en Antioquia), a los cuales llegaron 16 hogares. Los mismos que, mediante el subsidio municipal de vivienda, pudieron acceder a vivienda usada.

La dinámica espacial y temporal de los subsidios de vivienda nueva y vivienda usada, en el marco de esta intervención se representan a continuación:

En el Mapa 11, relacionado con la ubicación de hogares en vivienda nueva, en el caso de la intervención realizada por el proyecto Puente de la Madre Laura, se resalta que el barrio receptor de mayor número de hogares fue Robledo, por fuera de la comuna 4, con diez hogares en el año 2017 y tres en el año 2016.

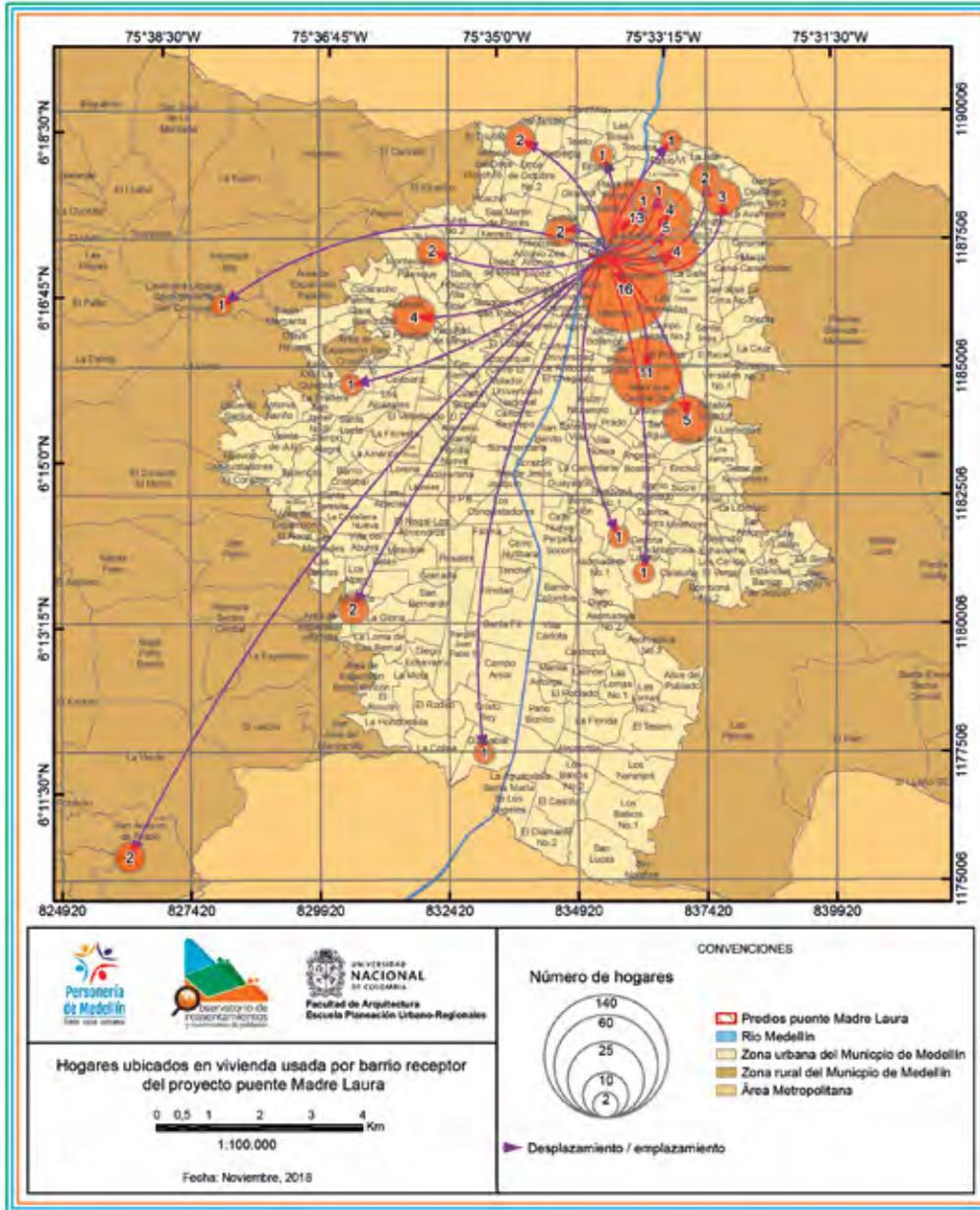
En el Mapa 12, se observa que Aranjuez y Santa Cruz fueron los barrios que recibieron más población con relación a vivienda usada. Entre los años 2014 y 2017 se trasladaron al barrio Aranjuez 16 hogares, y Santa Cruz, fue receptor de 13; para un total de 29 hogares.

Mapa 11. Hogares ubicados en vivienda nueva según barrio receptor (Puen- te de la Madre Laura)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población, Medellín, 2017.

Mapa 12. Hogares ubicados en vivienda usada según barrio receptor (Puente de la Madre Laura)



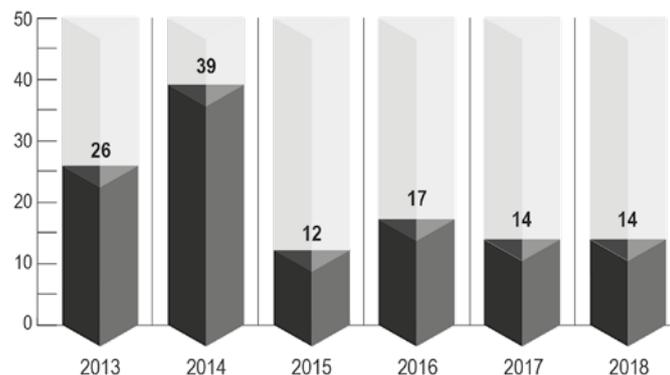
Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2017

2.2.3 Tranvía de Ayacucho y sus dos cables

Por su parte, el Tranvía de Ayacucho es un proyecto de infraestructura vial que consiste en un sistema tranviario de 4,3 kilómetros de largo, que va desde la estación San Antonio del Metro hasta la estación Oriente en el barrio Alejandro Echavarría. Adicionalmente, dispone de dos sistemas de transporte por cable aéreo: la línea M – Metrocable Pan de Azúcar y la línea H – Metrocable hacia La Sierra. Este tranvía y sus dos cables involucra las comunas 8 (Villa Hermosa), 9 (Buenos Aires) y 10 (La Candelaria). Los barrios en donde se ubica la intervención son: La Candelaria, Bombona N.º 1, Buenos Aires, Caicedo, Alejandro Echavarría, Miraflores, Las Estancias, Trece de Noviembre, El Pinal, La Sierra, Villa Turbay, Villa Liliam, San Antonio y Villatina (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).

En términos de los hogares beneficiarios del subsidio municipal de vivienda, se tiene que 122 han sido beneficiados. El proceso de adjudicación del subsidio de vivienda se presentó entre los años 2013 y 2018, como se expone a continuación:

Gráfica 3. Hogares beneficiados con el subsidio municipal de vivienda por año (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

En la Gráfica 3 se observa que 2013 y 2014 fueron los años en que más grupos familiares recibieron el subsidio de vivienda (53,3% de los hogares) tanto nueva como usada. De estos 122 hogares con subsidio, 18 accedieron a vivienda nueva y 104 a vivienda usada (Isvimed, 2018b). Con respecto a los barrios receptores de estos hogares se identifica lo siguiente:

Tabla 4. Hogares con subsidio de vivienda según lugar receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables)

| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------|
| 65 | 50 | 7 | 122 |

Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

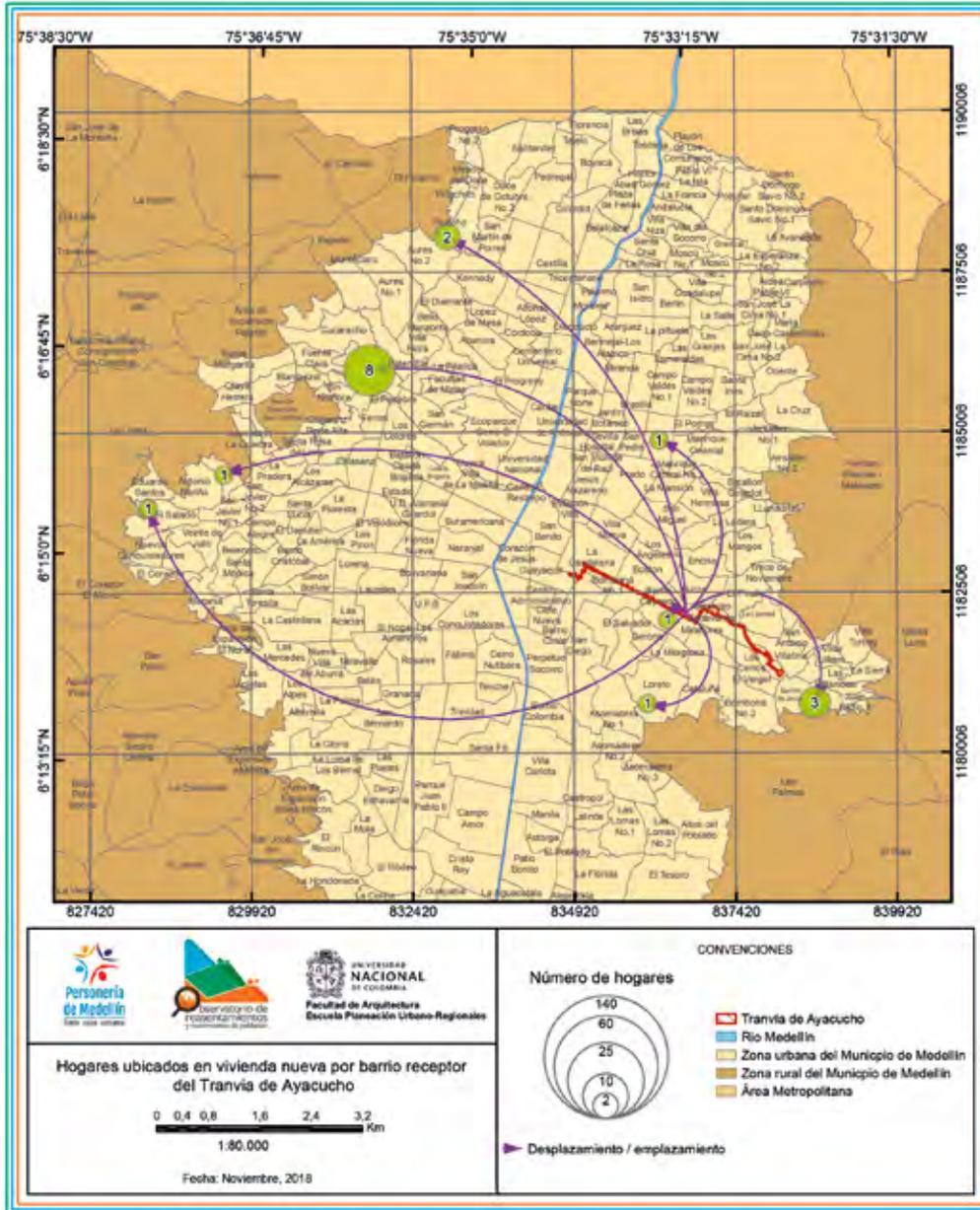
En la mayoría de los casos (53,3%) el lugar receptor de los hogares beneficiarios del subsidio municipal de vivienda, está localizado en barrios de las comunas 8, 9 o 10 del municipio de Medellín; 65 hogares se ubicaron en vivienda nueva o usada en los barrios Trece de Noviembre, Villa Hermosa, Los Mangos, Buenos Aires, El Pinal, Enciso, Villatina, La Libertad y Alejandro Echavarría.

También, la Tabla 4, permite visibilizar que un significativo número: 50 hogares que corresponden a 41,0%, se ubicaron en barrios de otras comunas como: Robledo, Doce de Octubre, Antonio Nariño, Aures N.º 1, Córdoba, Manrique Oriental y Picacho a través de viviendas nuevas o usadas. Otros 7 hogares se asentaron por fuera del área urbana de Medellín en el corregimiento de San Antonio de Prado y en los municipios de Bello, Marinilla e Itagüí.

En cuanto a la ubicación de los hogares en vivienda nueva, Robledo es el barrio de mayor recepción entre los años 2016 y 2018. Seguido del Salado, el Socorro y Picacho (Mapa 13). En el Mapa 14, se puede observar que la mayoría de la población con subsidio de

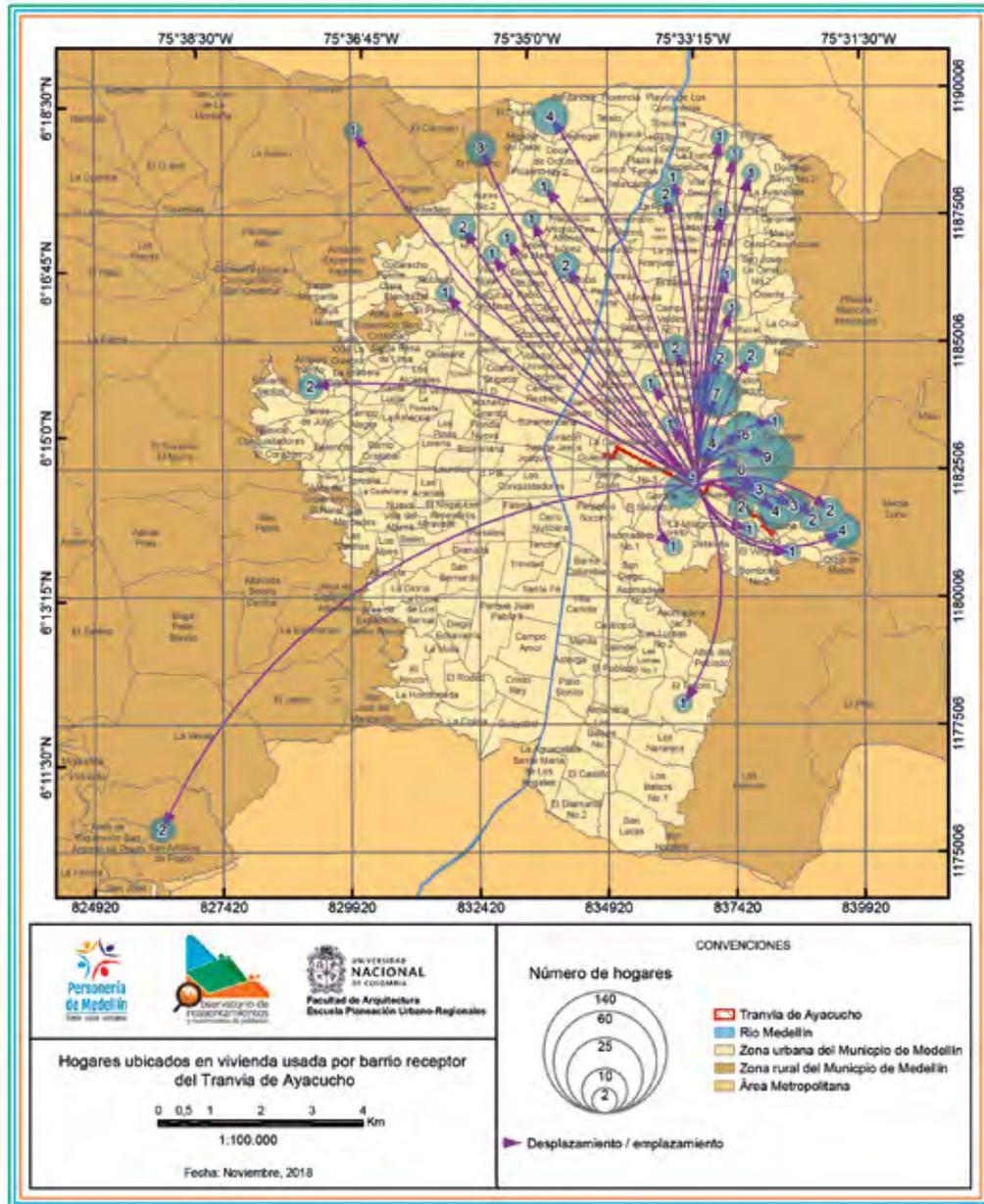
vivienda usada se localiza en barrios aledaños a la obra, como: Trece de Noviembre, El Pinal, Villatina, San Antonio y Los Mangos, durante el período 2013-2016. Asimismo, se observan traslados de población hacia el noroccidente del municipio, en su mayoría en el barrio Doce de Octubre y en las veredas El Picacho y Yolombó en el corregimiento de San Cristóbal entre 2013 y 2015.

Mapa 13. Hogares ubicados en vivienda nueva según barrio receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

Mapa 14. Hogares ubicados en vivienda usada según barrio receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

2.2.4 Conexión vial Aburrá Río Cauca (4,1 km)

Otra experiencia que da cuenta de este fenómeno territorial, fue la generada a partir de la construcción del proyecto Conexión vial Aburrá-Río Cauca (4,1 km). La intervención impacta directamente a la comuna 7 (Robledo)²⁰ de Medellín, y consiste en un corredor vial que conecta en doble calzada con el intercambiador de la carrera 80 y el sector de Loma Hermosa, en el corregimiento de San Cristóbal. Este proyecto fue formulado en 2007 y su implementación se realizó en 2010 (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).

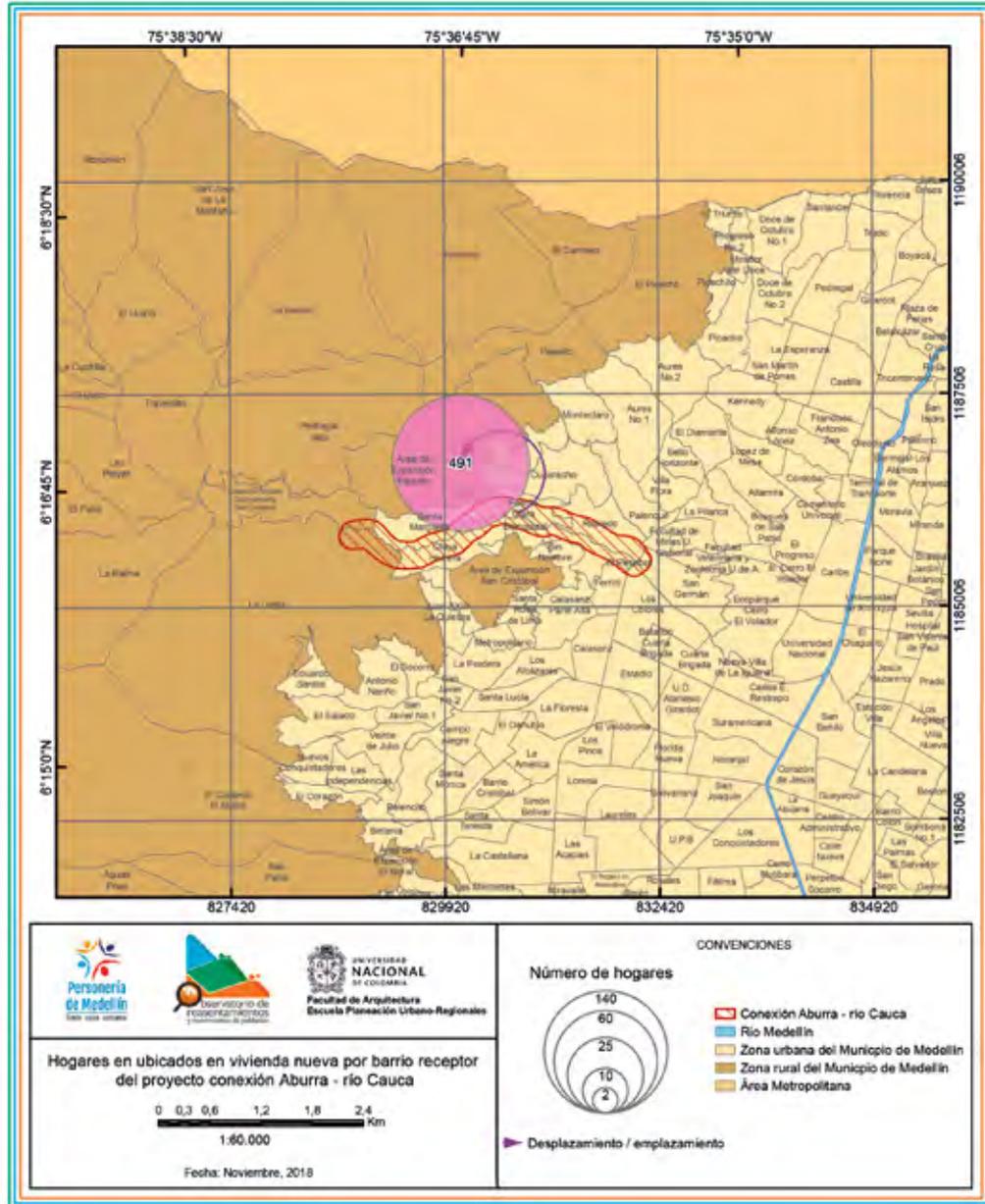
Para el desarrollo de esta intervención, fue necesario adquirir 1478 predios (Isvimed, 2017 como se citó en Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín). En el marco de esta intervención se adjudicaron 1148 subsidios así: 491 hogares recibieron subsidio de vivienda nueva en Ciudadela Nuevo Occidente, y 657, en vivienda usada ubicada diferentes barrios de Medellín y en otros municipios de Antioquia²¹ (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).²² El Mapa 15 permite observar una localización concentrada de los hogares que accedieron al subsidio municipal de vivienda nueva en Ciudadela Nuevo Occidente.

20 En los sectores de: "Masaville, Olaya, El Jardín, El Porvenir, Vallejuelos, Isla de la Fantasía, La Playita, Los Chorros y Loma Oriental" (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 166. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).

21 La información recibida sobre este proyecto no especificó los lugares receptores de los 657 hogares ubicados en vivienda usada.

22 La información disponible, no da cuenta de la fecha (años) en que los hogares accedieron al subsidio municipal de vivienda, por lo cual es preciso mencionar que la cifra de subsidio de viviendas adjudicados, previamente referida, corresponde al acumulado a marzo de 2017 (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).

Mapa 15. Hogares ubicados en vivienda nueva (Conexión vial Aburrá río Cauca [4,1 km])



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2017.

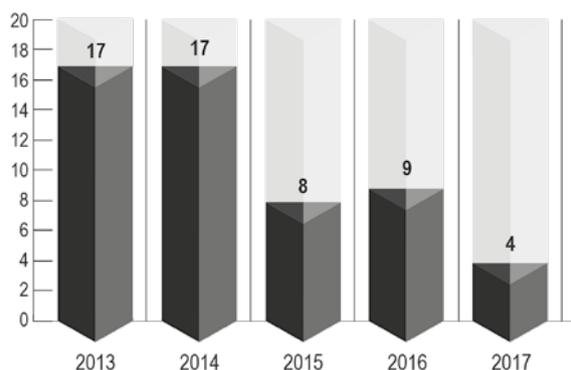
2.2.5 Plan parcial de renovación urbana de Naranjal y Arrabal

Esta experiencia muestra que la afectación del desplazamiento se presenta no solo en los hogares sino también en unidades económicas y productivas, asentadas en un territorio e impactadas por intervenciones o acciones urbanísticas.

El plan parcial de renovación urbana tiene lugar en el barrio Naranjal y en el sector Arrabal (en el Barrio San Joaquín), los cuales hacen parte de la comuna 11 (Laureles-Estadio) de la ciudad de Medellín. Este plan fue adoptado mediante el decreto municipal 1284 de 2000 y, posteriormente, fue revisado y ajustado por el decreto municipal 1309 de 2009. Este último pretendió generar cambios en la configuración de espacios públicos y privados en el área de planificación definida (artículo 6º, decreto municipal 1309 de 2009).

La EDU plantea que durante los años 2013 y 2017 se llevaron a cabo la reubicación de 55 unidades económicas y productivas. En el marco del componente socioeconómico del mencionado plan parcial, se han desarrollado acompañamientos al traslado y reubicación de las unidades económicas impactadas por la implementación del plan parcial de renovación (Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, 2018a; 2018b).

Gráfica 4. Unidades económicas reubicadas por año (Naranjal y Arrabal)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

De lo anterior se destaca que 2013 y 2014, fueron los años en los cuales más unidades económicas fueron reubicadas (61,8 por ciento). Al indagar por el lugar receptor de estas unidades económicas, se encuentra lo siguiente:

Tabla 5. Unidades económicas reubicadas según barrio receptor (Naranjal y Arrabal)

| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------|
| 30 | 22 | 3 | 55 |

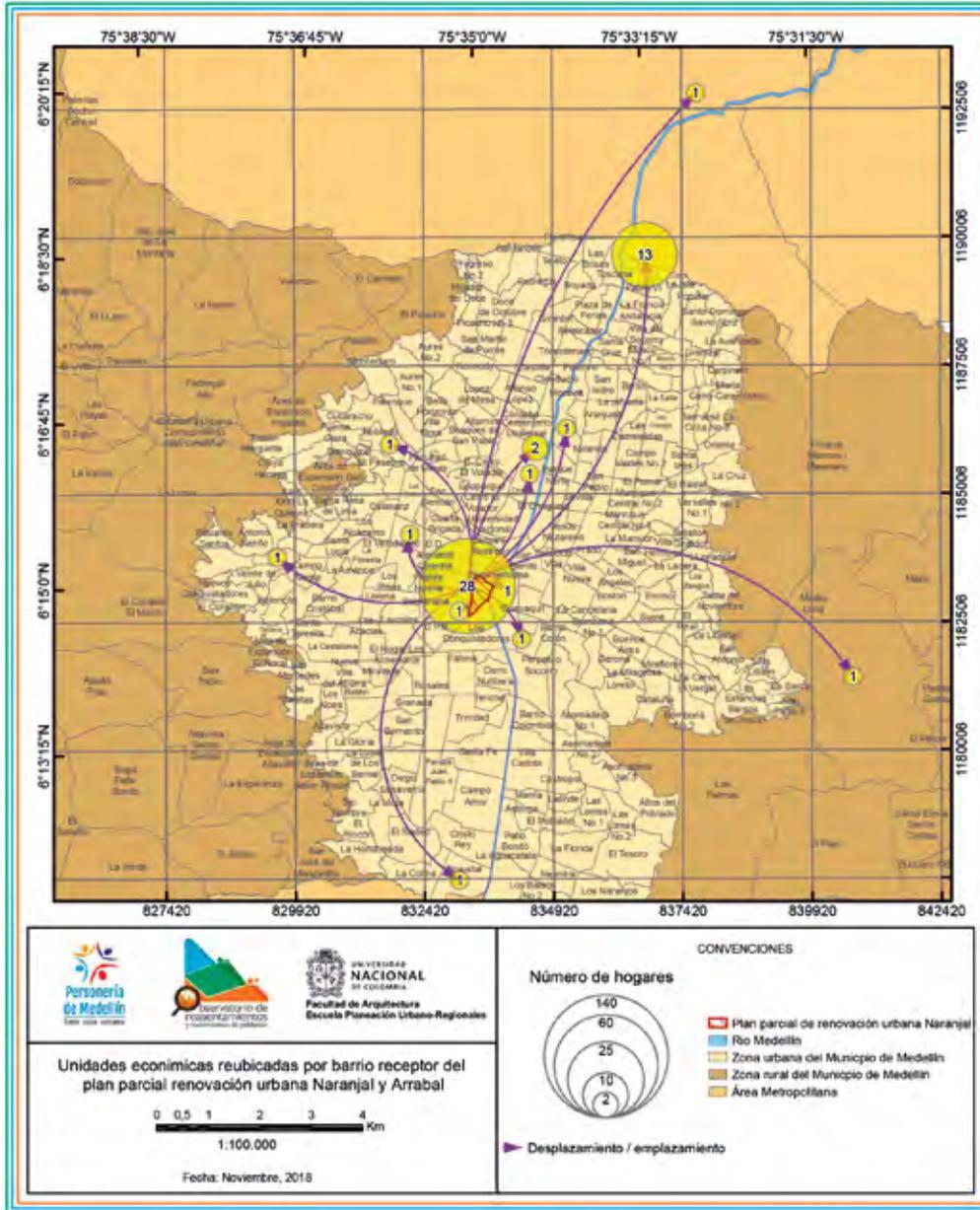
Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

La Tabla 5 permite identificar que en 55,4% de los casos, las reubicaciones de las unidades económicas se presentaron en el barrio o barrios aledaños. De estos se destaca que Naranjal, según la información de la EDU (2018b) es el barrio receptor del mayor número de unidades económicas (28)²³ posterior a la estrategia temporal de reubicación realizada en el predio El Caracol, barrio Caribe. De lo cual se deduce que hubo un retorno. En cuanto a las unidades económicas trasladadas en barrios de otras comunas, se encuentra que estas se establecieron en: Zamora, Caribe, Barrio Triste y Moravia. En cuanto a los lugares receptores localizados por fuera del área urbana de Medellín, se identifica que las unidades económicas se emplazan en el corregimiento de Santa Elena y en los municipios de La Unión y Bello.

La dinámica espacial y temporal se expone a continuación: en el Mapa 16, se observa que existen dos lugares de reubicación de unidades económicas: 1. dentro del mismo Naranjal durante 2014-2016; y 2. en Zamora (comuna 2) en límites entre el municipio de Medellín y el de Bello; en su mayoría, reubicados allí en el año 2013. También cabe resaltar que se presentan reubicaciones de unidades económicas hacia Guayabal (en el sur) en 2017, San Javier (occidente) y el corregimiento de Santa Elena (oriente) ambos en 2014; y por fuera del municipio, en Bello, en 2013.

23 La EDU en oficio (2018a) plantea: “22 unidades económicas fueron trasladadas de manera temporal al predio El Caracol en el año 2013, hoy reubicadas en otros sitios de la ciudad en igual o mejores condiciones a las iniciales y quienes conservan el derecho a la oferta en el centro de oficios automotriz de Naranjal, en tanto sean integrantes del grupo meta de vehículo liviano con vulnerabilidad alta como lo indica el decreto 1309 de 2009”.

Mapa 16. Unidades económicas reubicadas según barrio receptor (Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal y Arrabal)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

Como síntesis, la Tabla 6, muestra que entre los años 2005 y 2018, en las experiencias estudiadas, 3387 hogares fueron trasladados de su lugar de origen por causas externas a ellos.

Tabla 6. Hogares con subsidio de vivienda según lugar receptor (general)

| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Hogares sin información sobre lugar receptor ²⁴ | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|--|--------------------|
| 613 | 1993 | 30 | 751 | 3387 ²⁵ |

Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

24 Es importante mencionar que tanto en la experiencia de Moravia como en la de conexión vial Aburra-Río Cauca (4,1 km), no fue posible establecer el lugar receptor de algunos hogares: 94 hogares en Moravia y 657 hogares Conexión vial Aburra-Río Cauca (4,1 km). Dado lo anterior al realizar la suma de las tres categorías (barrios aledaños, barrios en otras comunas y lugares por fuera del área urbana del municipio), el resultado no será igual al valor reportado en "Total".

25 De estos, a 2636 hogares fue posible establecer el lugar receptor.

26 Este porcentaje representa la suma de los 1993 hogares que se ubicaron en barrios de comunas diferentes al barrio de origen más los 30 hogares que se asentaron en lugares por fuera del área urbana.

27 Para los que fue posible identificar el lugar receptor.

28 Del artículo 68 al 76 del mencionado decreto municipal.

De lo anterior se tiene que para 76,7 por ciento²⁶ de los casos,²⁷ el lugar receptor de los hogares beneficiarios del subsidio municipal de vivienda, fueron los barrios en otras comunas de la ciudad. Así, de los 2636 hogares que obtuvieron subsidio municipal de vivienda, de los cuales fue posible identificar el lugar receptor, cerca de 77% se desplazaron hacia lugares distantes al territorio que habitaban antes de la intervención.

2.3 Arrendamiento temporal y lugar receptor

Según el artículo 1º del decreto 2339 de 2013, el arrendamiento temporal es un aporte municipal en dinero o en especie, con cargo al gasto público social, adjudicado, periódicamente y por tiempo limitado, a grupos familiares en condiciones especiales de vulnerabilidad social y económica, ocasionada por un desastre natural, desastre antrópico o calamidad, reasentamiento por ubicación en zona de alto riesgo, o por obras de interés colectivo previamente certificados por la autoridad competente. Posteriormente, en el capítulo VIII del mencionado decreto,²⁸ se describen los requisitos específicos para ser beneficiarios del subsidio, las condiciones de la vivienda, la duración del subsidio, el valor del subsidio y las causas de terminación.

De esta forma, el arrendamiento temporal se concibe como una medida transitoria, en términos de la necesidad habitacional, mientras

el grupo familiar accede a una solución definitiva de vivienda, según lo dispuesto en la normatividad vigente. Si bien, esta práctica institucional facilita la consecución de los predios requeridos en el marco del desarrollo de una intervención territorial, posteriormente, dicha estrategia implica ciertas complicaciones.

Por una parte, la práctica institucional se ha convertido en una importante carga para el presupuesto institucional: anualmente se debe comprometer una considerable cantidad de recursos para sostener a todos los beneficiarios de este subsidio. Según el “Informe de Gestión abril 2017- marzo 2018 de Isvimed (2018c, p. 22), en el presupuesto de gastos 2018 de la institución, el monto de recursos destinados para la aplicación de subsidios para arrendamiento temporal fue de veinte mil trescientos cuarenta y cinco millones novecientos cuarenta y cinco mil doscientos setenta pesos (\$20.345.945.270),²⁹ equivalente a 21,4% del total de presupuesto de gastos de la institución para el 2018.

Por otra parte, dada la dificultad de encontrar soluciones habitacionales que se ajusten a las necesidades e intereses de los grupos familiares y, que a su vez, dichas soluciones cumplan con los requisitos definidos en la normatividad local vigente (decreto 2339 de 2013); se encuentra que, en muchos casos, los hogares beneficiarios de este subsidio, permanecen en esta condición (en espera de acceder a una solución definitiva de vivienda) prolongados períodos de tiempo. Esta situación se considera desfavorable para estos grupos familiares, toda vez que ello les implica momentos de incertidumbre por la expectativa de acceder a la solución definitiva de vivienda, especialmente, cuando la solución temporal es por fuera del territorio, lo que implica una alteración a sus modos y medios de vida (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).

Al revisar las estadísticas de los hogares que, con ocasión a la materialización de intervenciones territoriales, fueron beneficiarios del subsidio municipal de arrendamiento temporal, y que hoy (2018) aún permanecen en esta condición, se encuentra lo siguiente:

29 Esto equivale a \$6.358.108 dólares estadounidenses (tomando como valor de cambio a noviembre de 2018 COP \$3.200 aproximadamente).

2.3.1 Plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia

Con respecto a la experiencia plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia, los datos compartidos por Isvimed (2018a), permiten afirmar que, en esta experiencia, hay 34 hogares recibiendo este subsidio, los mismos que aún están a la espera de una solución definitiva de vivienda, como se expone en la siguiente Tabla:

Tabla 7. Hogares en arrendamiento temporal según el lugar receptor (Moravia)

| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|------------------|
| 14 | 16 | 3 | 34 ³⁰ |

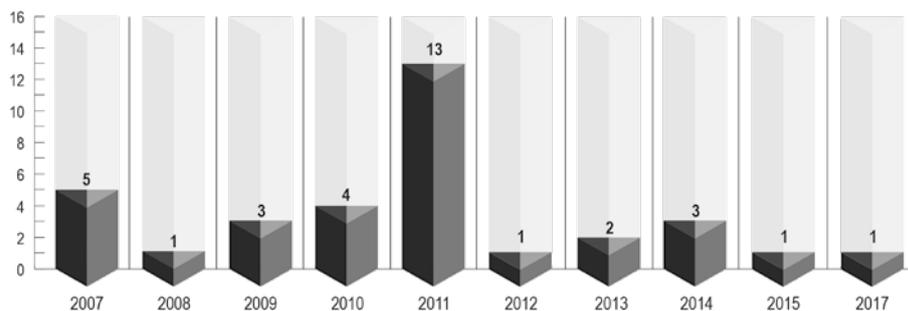
Fuente: Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población de Medellín, 2018.

Con respecto al lugar que acoge temporalmente a los grupos familiares trasladados por la implementación de este plan parcial, la Tabla 7 permite concluir que 47,1% de los arrendamientos temporales se presentan en barrios de otras comunas. De esta forma, barrios como: Alfonso López, Kennedy, Moscú N.º 1 y Castilla, entre otros, reciben temporalmente grupos familiares. En cuanto a los barrios aledaños (barrios de la comuna 4), se encuentra que, barrios como Moravia, Bermejál-Los Álamos y Aranjuez, entre otros barrios, reciben de forma temporal a hogares beneficiarios del subsidio. Respecto a los lugares por fuera del área urbana de Medellín se trasladaron hogares al municipio de Bello y El Limonar (vereda del corregimiento de San Antonio de Prado).

Como se mencionó, previamente, frente a esta experiencia se identificaron hogares que desde 2007 se encontraban en esta condición, destacándose 2011 como el año más representativo. Esto se expone a continuación:

30 Para un hogar no fue posible establecer el barrio receptor.

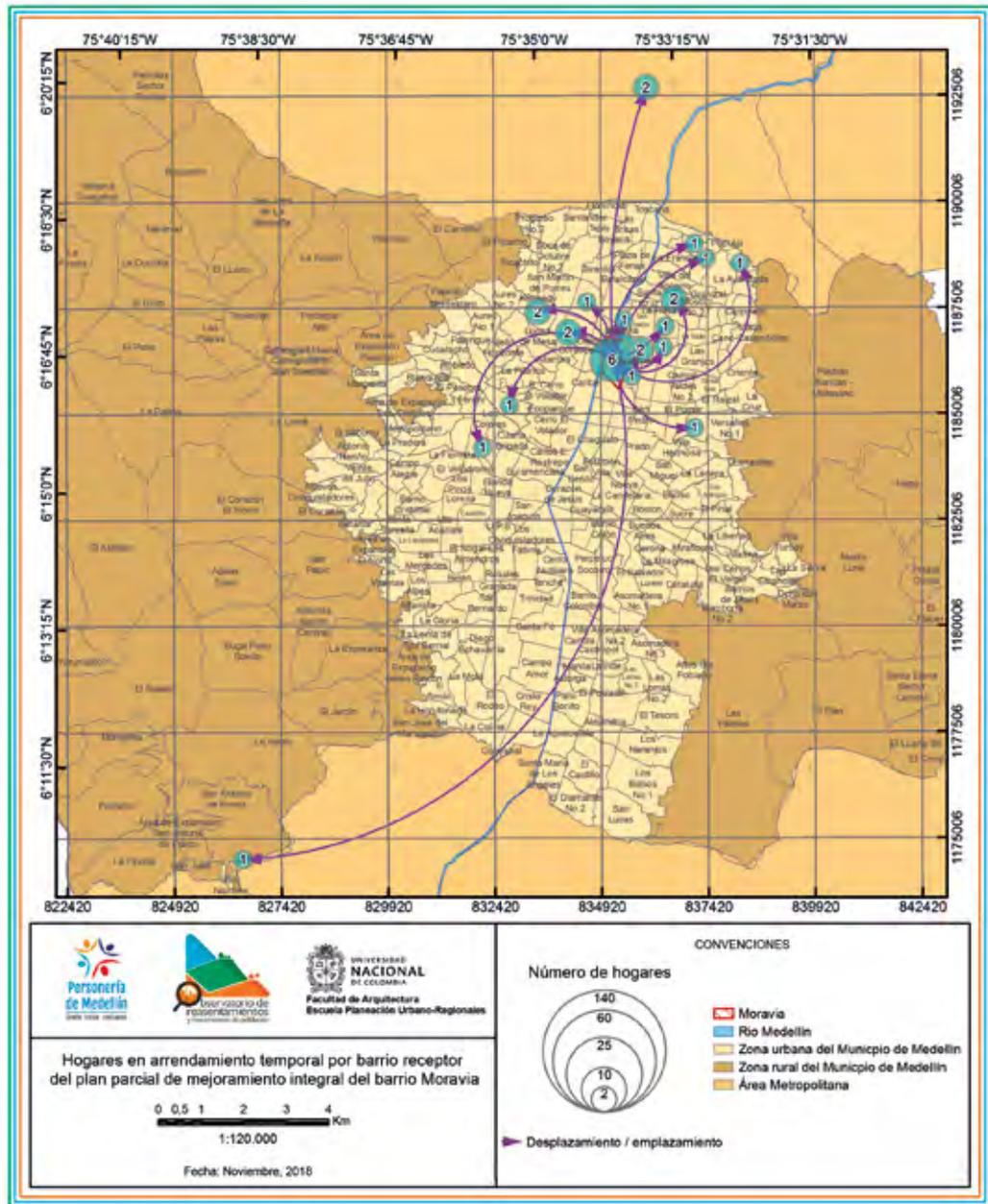
Gráfica 5. Hogares en arrendamiento temporal según el año de ingreso al programa (Moravia)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, (Isvimed, 2018a).

El comportamiento espacial y temporal de los grupos familiares que aún están en arrendamiento temporal con ocasión de la implementación del plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia se puede ver en el Mapa 17 de arrendamiento temporal. En este se puede observar que en el propio barrio de Moravia como en barrios aledaños: Bermejál – Los Álamos y Aranjuez, entre otros, se ubica la mayoría de los hogares con este subsidio durante el período 2007-2010. También se presentan traslados hacia el nororiente en Santo Domingo Savio, Popular y la Isla para los años 2011 y 2013.

Mapa 17. Hogares en arrendamiento temporal según barrio receptor (Moravia)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

2.3.2 Puente de la Madre Laura

En lo referido a la población que aún se encontraba en arrendamiento temporal, los datos recabados permiten identificar la localización de estos hogares, tal como se plantea a continuación:

Tabla 8. Hogares en arrendamiento temporal según el lugar receptor (Puente de la Madre Laura)

| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------|
| 43 | 23 | 2 | 68 |

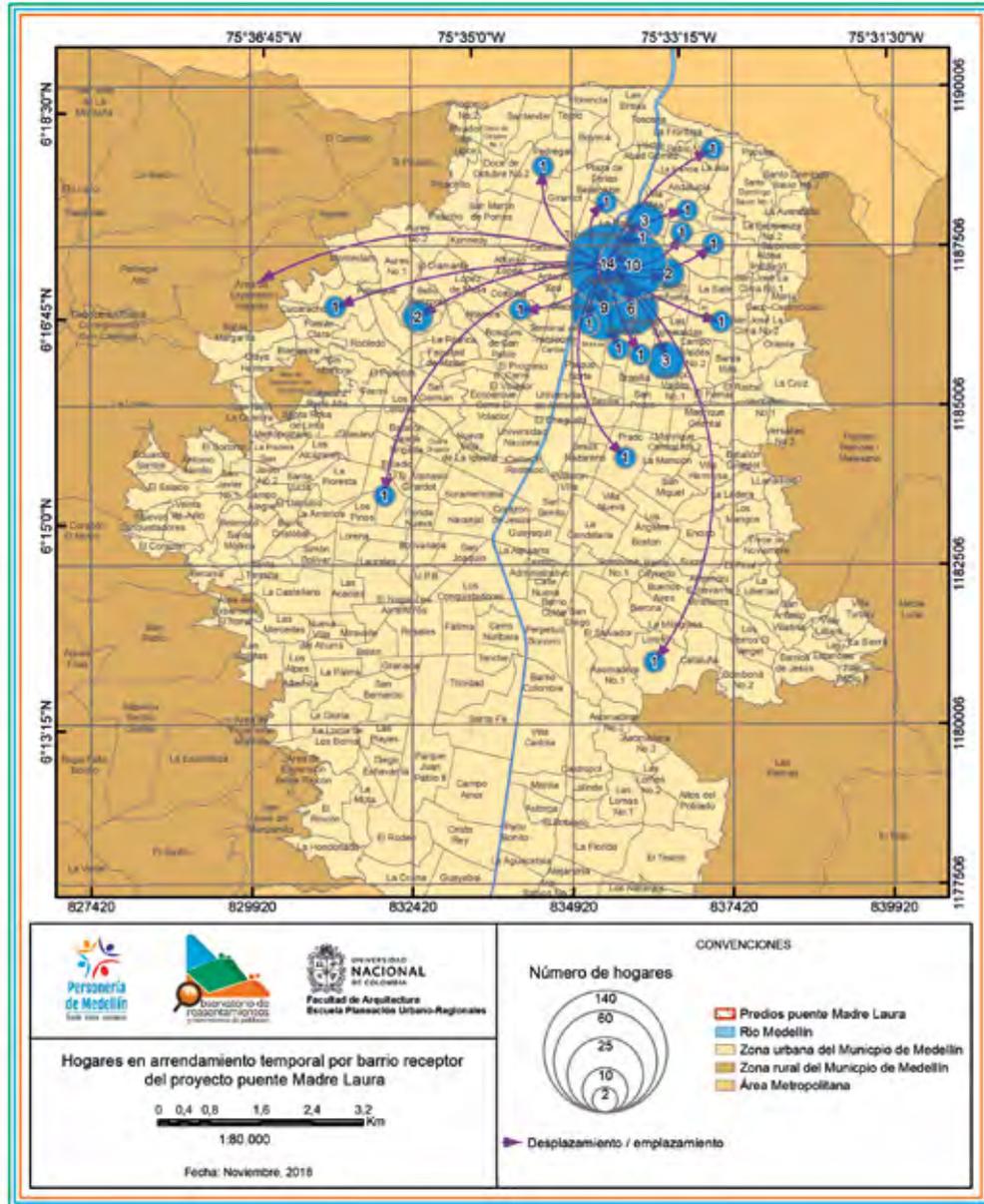
Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población.³¹

Según lo anterior, 63.2% de los hogares en arrendamiento temporal se encuentran en los barrios aledaños. La fuente antes citada reporta que estos hogares están localizados en: Palermo, San Isidro, Bermejál-Los Álamos y Aranjuez, entre otros de la comuna 4 de Medellín. No obstante, la espacialización de los datos provistos (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín), permite observar que 33,8% de los hogares están dispersos en diferentes sectores de la ciudad, por ejemplo, en barrios como: Campo Valdés, Santa Cruz, Villa Flora y Moscú N.º 1. De igual forma, se identifican algunos hogares en el municipio de Bello y en Itagüí.

El Mapa 18 permite observar dónde se localizan los hogares beneficiados del subsidio de arrendamiento temporal de esta experiencia. En este Mapa de arrendamiento temporal del Puente Madre Laura se mira la localización de hogares en el entorno cercano a la obra, en los barrios Aranjuez, Bermejál- Los Álamos, San Isidro y dentro del mismo barrio Palermo. Los demás hogares se localizan en diferentes barrios de la ciudad.

31 Información provista por la encuesta institucional en marco de la formulación de la Política Pública de Protección a Moradores (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín). Esta fuente, no posee información sobre la temporalidad en que los hogares accedieron al subsidio de arrendamiento temporal.

Mapa 18. Hogares en arrendamiento temporal según barrio receptor (Puen-
te Madre Laura)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

2.3.3 Tranvía de Ayacucho y sus dos cables

Con respecto a los grupos familiares que a la fecha se encuentran en arrendamiento temporal, en razón a la ejecución del Tranvía de Ayacucho y sus dos cables, se identifica que desde el año 2013 hay 23 grupos recibiendo este subsidio; es decir, desde hace aproximadamente cinco años estos están a la espera de una solución definitiva de vivienda (Isvimed, 2018b). En la siguiente Tabla 9, se expone esta situación según el lugar receptor de esta población.

Tabla 9. Hogares en arrendamiento temporal según el lugar receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables)

| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------|
| 24 | 4 | 2 | 30 |

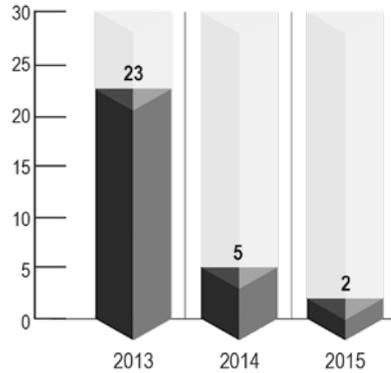
Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

Según lo anterior, 80,0% de los hogares en arrendamiento temporal, se encuentran en los barrios de las comunas 8, 9 y 10 de Medellín. Barrios como Buenos Aires Caicedo, el Pinal y Villatina están alojando hogares de forma temporal. También se identifican barrios de otras comunas de la ciudad que reciben hogares bajo esta condición: El Diamante, Florencia, El Picacho, y Moscú N.º 2.

Respecto a los lugares receptores de hogares en arrendamiento temporal, por fuera del área urbana de Medellín, en los datos del Isvimed (2018b) se identifica que se encuentran en el corregimiento de San Cristóbal.

En cuanto a la temporalidad, se identifica que este proceso se ha presentado desde el año 2013, siendo este año el de mayor número de hogares que aún permanecen en esta condición. Lo anterior se puede observar en la siguiente Gráfica.

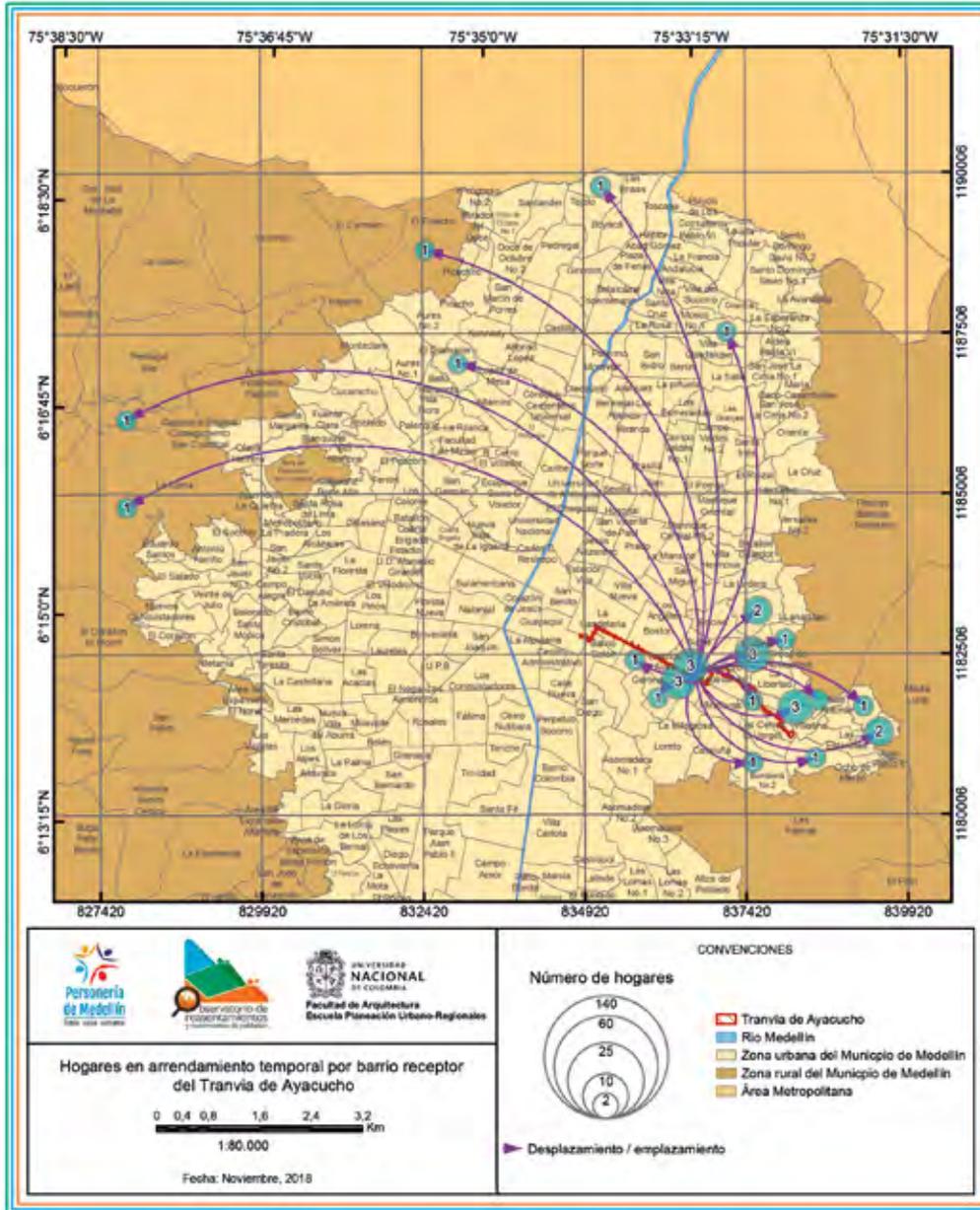
Gráfica 6. Hogares en arrendamiento temporal según el año de ingreso al programa (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

El comportamiento espacial y temporal de los grupos familiares que aún están en arrendamiento temporal en ocasión al proyecto Tranvía de Ayacucho y sus dos cables se puede ver en el Mapa 19. En el mapa de arrendamiento temporal de esta experiencia, se observan traslados hacia barrios aledaños a la obra, como: Buenos Aires, El Pinal y Barrio Caicedo, entre otros; entre los años 2013 y 2014.

Mapa 19. Hogares en arrendamiento temporal según barrio receptor (Tranvía de Ayacucho y sus dos cables)



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

2.3.4 Conexión vial Aburrá-Río Cauca (4,1 km)

Con relación a los hogares en arrendamiento temporal de la experiencia Conexión vial Aburrá-Río Cauca (4,1 km), se identifica que estos hogares fueron ingresando de forma paulatina desde el año 2010 (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín). A la fecha de corte de la información (inicios de 2017), aún había 16 hogares a la espera de la solución definitiva de vivienda. En la siguiente Tabla 8, se expone el lugar receptor de esta población:

Tabla 10. Hogares en arrendamiento temporal según el lugar receptor (Conexión vial Aburrá Río-Cauca [4,1 km])

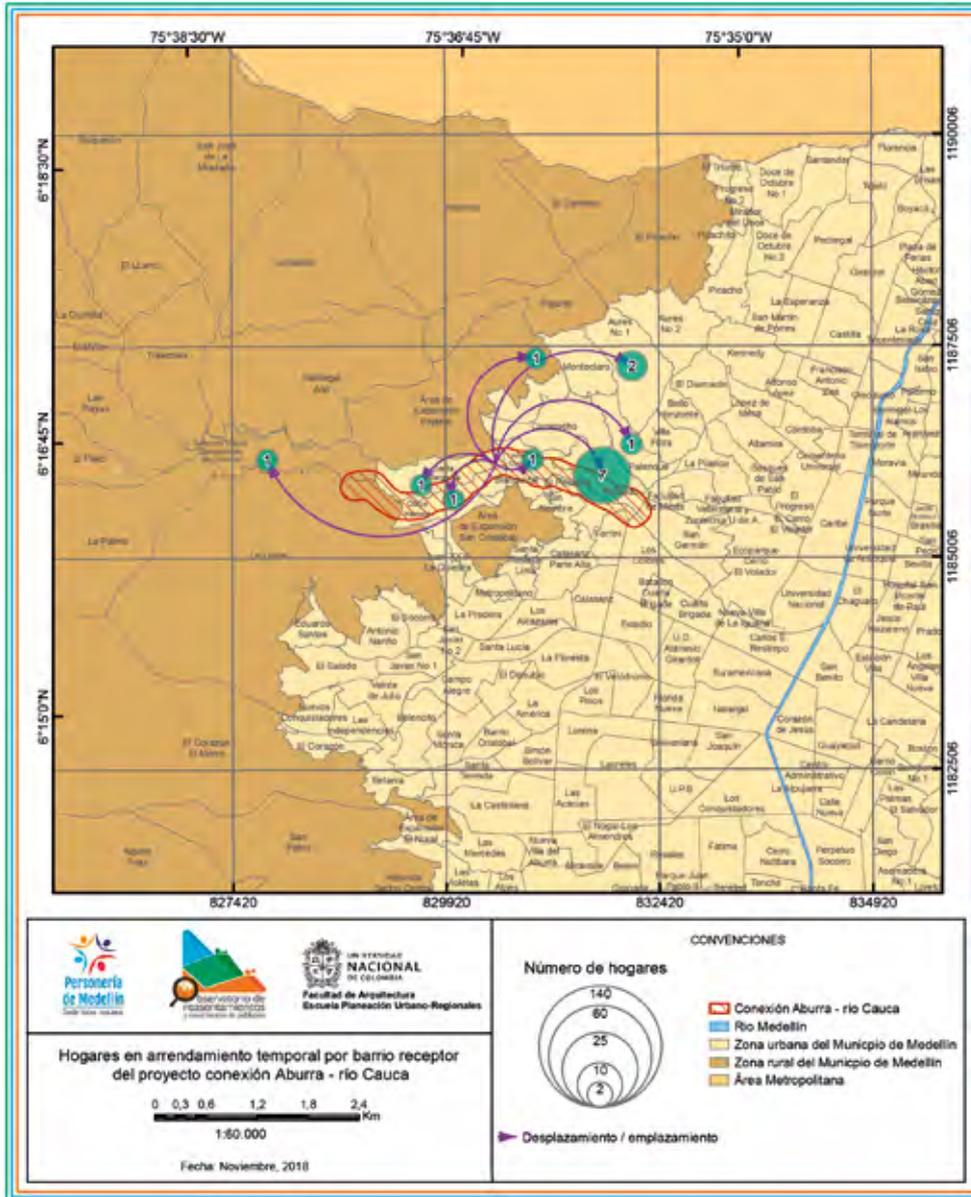
| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------|
| 13 | 2 | 1 | 16 |

Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018. Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

Según lo anterior, 81,3% de los hogares en arrendamiento temporal se encuentran en los barrios aledaños a la intervención. De estos se destaca Robledo como el mayor receptor de población. También es preciso mencionar otros barrios aledaños como: Aures N.º 1, Fuente Clara, Las Margaritas, Olaya Herrera y Palenque (todos de la comuna 7).

La espacialización del lugar receptor de los hogares que están en arrendamiento temporal, con ocasión al proyecto, se puede ver en el siguiente mapa:

Mapa 20. Hogares en arrendamiento temporal (Conexión vial Aburrá río Cauca [4,1 km])



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018. Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

2.3.5 Plan parcial de renovación urbana de Naranjal y Arrabal

Finalmente, para el caso de la experiencia Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal y Arrabal,³² en cuanto a soluciones transitorias de vivienda, se identifican cuatro grupos familiares en arrendamiento temporal, como se observa en la siguiente Tabla:

Tabla 11. Hogares en arrendamiento temporal según el lugar receptor (Naranjal y Arrabal)

| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------|
| 3 | 1 | 0 | 4 |

Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

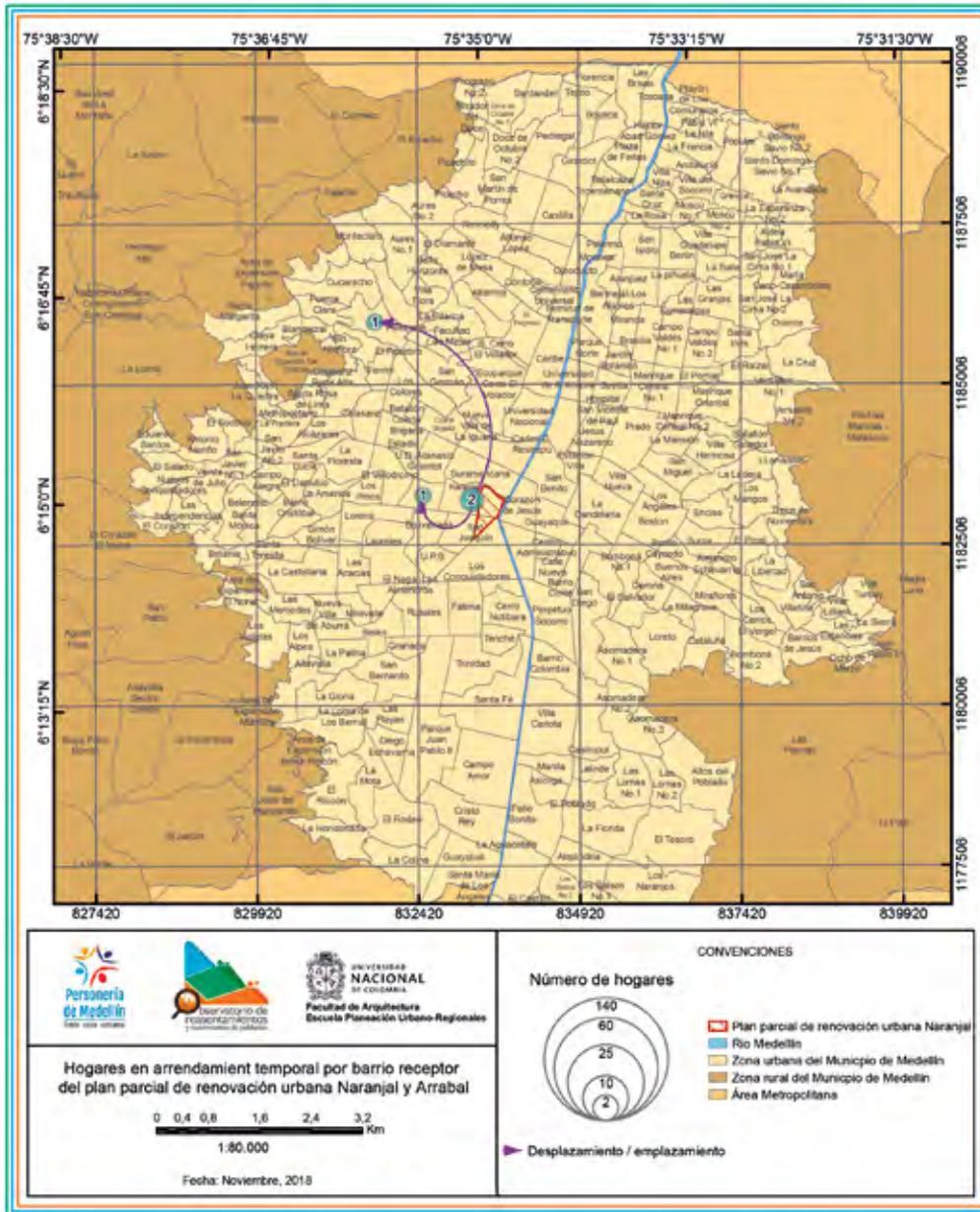
De estos 4, se encuentran 3 hogares en arrendamiento temporal: dos de ellos en Naranjal, y uno en Florida Nueva.³³ Adicionalmente se identifica un grupo familiar asentado de forma temporal en el barrio Robledo. Al respecto, dos de estos hogares accedieron al subsidio en el año 2016 y los otros dos en 2017.

El Mapa 21 da cuenta de la localización de los grupos familiares en arrendamiento temporal.

32 Es importante destacar que, si bien, en esta experiencia los hogares no fueron beneficiados por el subsidio municipal de vivienda, algunos están en el programa de arrendamiento temporal, de acuerdo a lo estipulado en el decreto municipal 1309 de 2009.

33 Barrio contiguo a Naranjal.

Mapa 21. Hogares en arrendamiento temporal. Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal y Arrabal



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

Como síntesis, a partir de la revisión de las experiencias antes referidas, entre los años 2007-2017, se identifica que 152 hogares, estaban a la espera de su solución definitiva de vivienda. La Tabla 12 que se expone a continuación, precisa el dato relacionado con el lugar receptor de los hogares beneficiarios del subsidio de arrendamiento temporal.

Tabla 12. Hogares con subsidio de arrendamiento temporal según lugar receptor

| Barrios aledaños | Barrios en otras comunas | Lugares por fuera del área urbana | Total |
|------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------|
| 97 | 46 | 8 | 152 |

Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

A partir de la Tabla 12, se observa que en la mayoría de los casos (63,8%), el lugar receptor de los hogares beneficiarios del arrendamiento temporal, son barrios aledaños; es decir, puede ser en aquel que habitaba el hogar antes de la intervención, o en aquellos que hacen parte de la(s) comuna(s) donde se localiza la intervención. Según lo anterior, más de la mitad de los hogares beneficiarios del arrendamiento temporal, se localizan en los barrios adscritos a la(s) comuna(s) en donde se desarrolla la intervención. Sin embargo, se identifica, también, que 35,5 por ciento³⁴ de los hogares de arrendamiento temporal se trasladan a lugares por fuera de la comuna que habitaban antes de la intervención o por fuera del área urbana de Medellín.

34 Se trasladan 30,3% de los hogares a barrios en otras comunas y 5,3% a lugares por fuera del área urbana del municipio de Medellín.

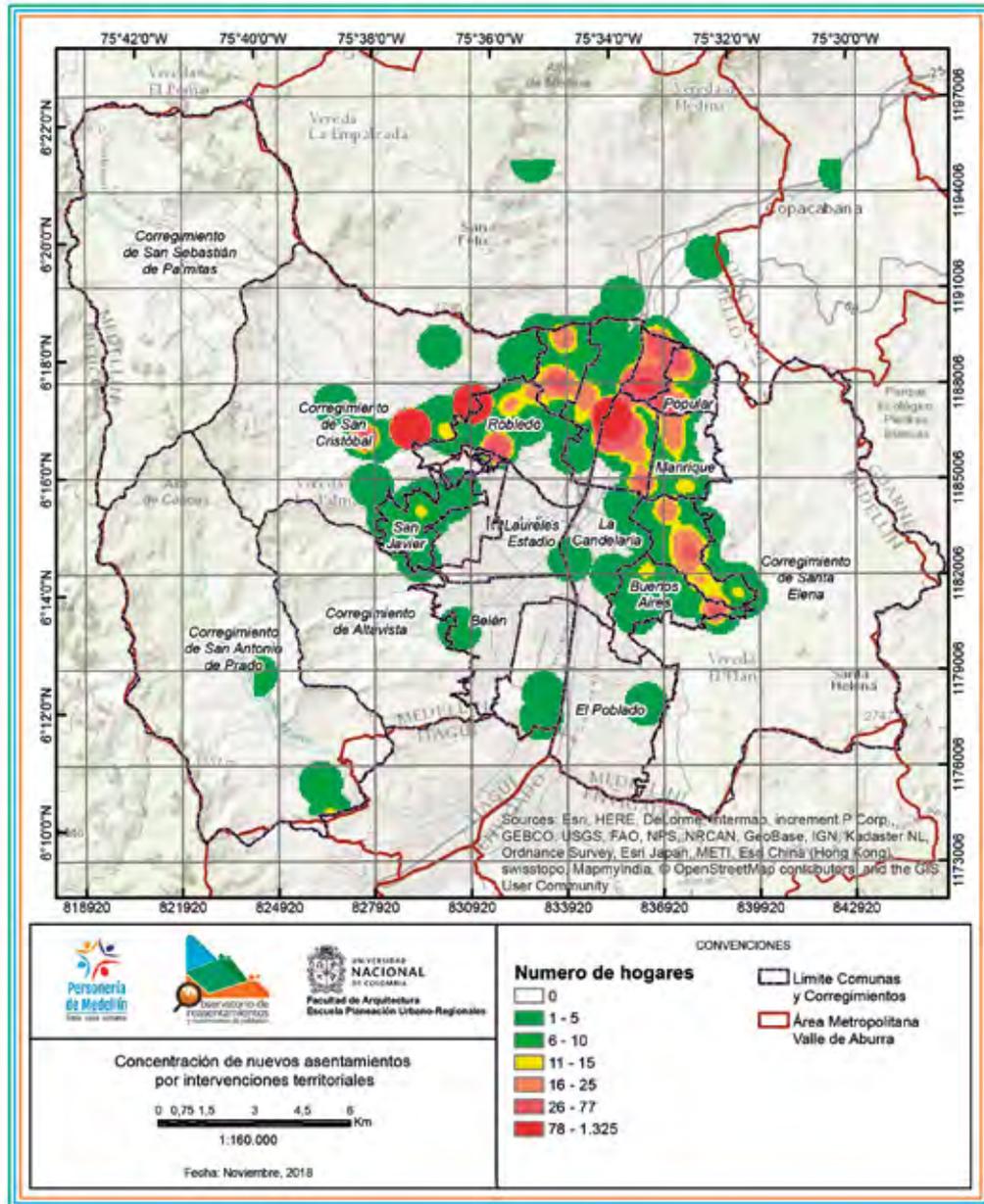
2.4 Emplazamiento poblacional: territorialidades concentradas/ dispersas en zonas populares de Medellín

Este desplazamiento debe ser comprendido en articulación con el emplazamiento de población que –como se mencionó al principio del capítulo–, es provocado por localizaciones inducidas o forzosas de personas y comunidades en espacios diferentes a los lugares de origen, suscitados por factores externos a ellos o por determinantes normativos, sociales y económicos. Por tanto, es fundamental comprender no solo el movimiento poblacional provocado desde el territorio de origen, sino aquel implantado por la llegada a lugares receptores: ¿dónde están siendo ubicados los hogares que han recibido el subsidio de vivienda? ¿es un proceso que se territorializa de manera concentrada en lugares de la ciudad o en diáspora por diferentes territorios del municipio o por fuera de él? ¿Las respuestas institucionales a través de las soluciones habitacionales o restitución de vivienda están reforzando o revirtiendo el patrón socioespacial de periferización de poblaciones de estratos 1, 2 y 3?

El mapa siguiente³⁵ permite identificar este fenómeno en las experiencias estudiadas y expuestas a lo largo del capítulo. En este se observan los lugares receptores de los hogares atendidos con el subsidio municipal de vivienda, así como su concentración en lugares del municipio de Medellín.

35 El mapa se realizó a través de la herramienta *kernell density* que permite con puntos georreferenciados y un valor asignado al mismo generar un ráster donde se evalúan dos variables: densidad de puntos y ponderación para determinar los nuevos asentamientos. Para su representación se dividió en siete categorías definidos por el método de *quantile*.

Mapa 22. Emplazamiento de población y concentración de número de hogares



Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

En el Mapa 22 se destaca que estos emplazamientos de población se ubican, en gran parte, en las zonas: Noroccidental, nororiental y centroriental de Medellín (las cuales representan los territorios más densamente poblados) con las siguientes manifestaciones:

Primero, se puede identificar –en las áreas de color rojo– *una concentración* de un mayor número de hogares, entre 78 y 1325, los cuales se han ubicado en la Ciudadela Nuevo Occidente y en la urbanización La Huerta del área de expansión Pajarito, al occidente de la ciudad. Y en la zona nororiental, esta concentración de hogares en este mismo rango, entre 78 y 1325, se presenta en los proyectos habitacionales Los Álamos y La Herradura y al sur de la comuna 2, Santa Cruz.

Otro rango destacable en términos del número de hogares y los sectores donde están llegando, es el que oscila entre 26 y 77 hogares, concentrados en los barrios Doce de Octubre y Robledo de la zona noroccidental y en el corregimiento de San Cristóbal al occidente de la ciudad. También se ubican en los barrios Popular y San Pablo de la comuna 1 y en Santa Cruz parte alta, Moscú, Villa del Socorro, Playón de los comuneros en la comuna 2 en la zona nororiental. Finalmente, hogares en este rango se ubican en el Trece de Noviembre, Villa Hermosa, Los Mangos, La Sierra en la comuna 8 y Barrios de Jesús, en la comuna 9, estos últimos de la zona centroriental.

Segundo, se puede apreciar cómo estos emplazamientos comienzan a configurarse como nuevas territorialidades: asentamientos dispersos o concentrados, cercanos al territorio origen o periféricos que se *territorializan a través de configuraciones urbanísticamente diferenciadas*.

De un lado, los puntos de mayor concentración están ubicados en Ciudadela Nuevo Occidente y La Huerta, ambos conjuntos residenciales localizados en el área de expansión urbana de Pajarito, al occidente de Medellín que responden a un patrón de urbanización producto de la construcción de grandes conjuntos habitacionales de vivienda social en la periferia. Esta producción masiva y homogenizada de

vivienda nueva ha implicado la configuración de nuevos asentamientos con insuficiente infraestructura y equipamientos. Lo anterior se puede observar en la siguiente Tabla:

Tabla 13. Hogares en vivienda nueva según lugar receptor

| Lugar receptor | Cantidad |
|---------------------------|-------------|
| Ciudadela Nuevo Occidente | 1171 |
| La Huerta | 386 |
| Los Álamos | 290 |
| La Herradura | 173 |
| Robledo | 29 |
| Otros lugares | 51 |
| Total | 2100 |

Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín, 2018.

De otro lado, se presentan los procesos de recepción de población en asentamientos ya consolidados y en vivienda usada donde se observa una mayor dispersión de ubicación de estas personas u hogares. Esto se evidencia en los procesos de emplazamiento de población en Santa Cruz, con restitución de vivienda usada, dando lugar a soluciones habitacionales individuales y no colectivas. Con respecto al lugar receptor de los hogares beneficiarios del subsidio de vivienda usada se tiene:

Tabla 14. Hogares en vivienda usada según lugar receptor

| Lugar receptor | Cantidad |
|-----------------------|-------------|
| Santa Cruz | 34 |
| San Cristóbal | 26 |
| Moravia | 23 |
| Moscú No. 1 | 23 |
| Villa del Socorro | 19 |
| Aranjuez | 19 |
| Popular | 16 |
| San Martín de Porres | 15 |
| Bermejil - Los Alamos | 15 |
| Barrios de Jesús | 13 |
| Otros lugares | 1084 |
| Total | 1287 |

Fuente: elaborado por el Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín., 2018.

Conclusiones

El desplazamiento de grupos de población provocado por la implementación de modelos de desarrollo territorial que promueven grandes transformaciones, regulaciones y proyectos de infraestructura sobre los espacios urbanos y rurales, debe interpretarse articuladamente con los procesos de ocupación y localización, también, inducidos e impuestos, y que el capítulo decidió llamar emplazamiento de población. Es decir, el fenómeno es uno solo, constituido por la salida y por la localización de población, la cual trae consigo implicaciones sociales, territoriales e institucionales.

El desplazamiento/emplazamiento de población por desarrollo, se ha configurado en un fenómeno urbano y territorial de Medellín en el siglo XXI, con altas afectaciones sobre asentamientos de origen informal, barrios populares y de clase media (estratos 1, 2 y 3) –aunque no exclusivamente–, de las cuales se señalan las siguientes:

Persistencia de la segregación socioespacial: Al inicio del capítulo, se hizo referencia al hecho ocurrido en la segunda mitad del siglo XX,

década del sesenta, que impulsó, bajo una política de erradicación de tugurios, el desplazamiento de población del centro a la periferia cuando se trasladaron masivamente familias del sector de la Alpujarra hacia los barrios Santander (noroccidente) y Villa del Socorro (nororiente).

En el siglo XXI, desde las experiencias investigadas, se demuestra que se mantiene esta tendencia del desplazamiento de asentamientos ubicados en la centralidad o eje del Río Medellín (Moravia, Puerto Nuevo, La Paralela, entre otros) hacia sectores por fuera del lugar de origen, bajo dos modalidades: concentración en el noroccidente y occidente (con mayor grado en Ciudadela Nuevo Occidente³⁶ y Robledo), a través de la ubicación de los hogares, en su mayoría, en vivienda social nueva; y dispersión —efecto diáspora— en la zona Nororiental (con mayor grado en Santa Cruz) a través de la ubicación de los hogares, en gran parte, en vivienda usada.

De esta tendencia pueden plantearse dos más: la persistencia de la segregación tanto social como espacial de sectores pobres y la identificación de las dos zonas populares más densamente pobladas de Medellín: zonas nororiental y noroccidental, como los territorios receptores de estos desplazamientos de población. Es decir, son las que soportan el impacto poblacional de las intervenciones de desarrollo, lo que genera inquietudes, una de ellas señaladas por los propios moradores hacia la institucionalidad pública y es la deficiente correspondencia de los impactos con la capacidad real de estos territorios, en términos de infraestructura, equipamientos, transporte y generación de empleo —entre otros— para acoger dicha población y proporcionar mejores condiciones de vida y sostenibilidad de estas en el tiempo. En este sentido, otra inquietud es por el papel que debe jugar el Estado para generar dichas condiciones bajo el fundamento constitucional de Estado social de derecho.

Afectaciones escalares y temporales. Como se planteó, anteriormente, este desplazamiento/emplazamiento de población ha generado impactos poblacionales y territoriales focalizados en el norte de la ciudad de Medellín. Sin embargo, en el estudio de las experiencias se pudo observar que el traslado, tanto de los hogares como de personas

36 Ciudadela Nuevo Occidente, es uno de los macroproyectos habitacionales de vivienda social de Medellín, desarrollado como parte del Plan Parcial en la zona de expansión de Pajarito, localizado en el extremo occidental de Medellín, estuvo previsto como uno de los territorios que aportaría a la mitigación del déficit habitacional cuantitativo de la ciudad de Medellín y se convirtió en el mayor receptor de población desplazada por obras de desarrollo e infraestructura, riesgos y desastres y violencia sociopolítica, a partir del año 2002. Tiene aproximadamente 16 mil viviendas y más de 70.000 habitantes en 236 hectáreas. Para el 2020 se proyectó que alcanzaría 23 mil viviendas y un aproximado de 110 mil habitantes. La cantidad y densidad de problemáticas que esta población ha sufrido y enfrentado (ruptura de las ventajas de localización de actividades económicas y productivas previas, riesgos ambientales y constructivos, déficit de equipamientos educativos, espacio público y de salud, inseguridad de la tenencia y titulación, problemas de convivencia familiar, comunitarias y conflictos armados) la convirtió en la experiencia negativa del reasentamiento.

traspasó, en algunos casos, las fronteras municipales, hacia el sector norte del Área Metropolitana, donde se territorializan las mayores ofertas de vivienda social e, incluso, hacia otros municipios del Departamento de Antioquia, en caso de vivienda usada. Estos efectos, para el ordenamiento territorial, se podrán evidenciar, con el tiempo, en términos de densidades y demanda de servicios.

Visión técnico-jurídica y economicista de la institucionalidad pública. En Medellín, la práctica institucional del reasentamiento y la experiencia y memoria colectiva del morador –individual o colectivo– ha revelado afectaciones como la desestructuración de proyectos de vida, ruptura con el territorio, deterioro de las formas y medios de vida y perifерización social, económica y espacial de dichas comunidades.

Observamos que hoy (2018) la institucionalidad pública en Medellín, más que pensar en el reasentamiento, está consolidando una práctica que prioriza de manera cada vez más eficaz –en el menor tiempo posible– la liberación de suelo para el desarrollo de la obra, por tanto, los procesos de adquisición predial, valoración económica y negociación, buscan reducir al máximo el conflicto social en pro de tal propósito. Ya en el proceso de formulación de la política pública de Protección a Moradores, actividades económicas y productiva se había identificado: “el enfoque institucional se ha centrado exclusivamente en la restitución de la vivienda y no en el restablecimiento de los modos y medios de vida” (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín). Este énfasis se acompaña de la implementación absoluta del principio del interés general sobre necesidades y derechos de moradores afectados y una normatividad local en que las compensaciones son funcionales a los traslados.

Por tanto, parece –hasta ahora– que en cada nueva obra de desarrollo o intervención que se realiza, el interés es administrar y gestionar el desplazamiento de población más que de justicia social y espacial para con los moradores afectados.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín. (2000). Decreto 1284 de 2000. Recuperado de <http://www.antesquedesaparezca.com/elnaranjal/wp-content/uploads/2014/08/Decreto-1284-Plan-Parcial-Naranjal.pdf>

Alcaldía de Medellín. (2002). Acuerdo 69 del 20 de noviembre de 1956, el Concejo de Medellín. Decreto 153 de 2002, (febrero 20). Gaceta Oficial. Año XIV. N. 1639. 20. Por medio del cual se suprime la Corporación de Desarrollo Social “CORVIDE” (Punto 5). Recuperado de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alca-med_0153_2002.htm

Alcaldía de Medellín. (2006). *Documento técnico de soporte Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia 2005-2011*, Tomo I. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/Regularizacion%20Predios/PPMORAVIA%20DT%20TOMO%20I%20COMPLETO.pdf>

Alcaldía de Medellín. (2006). Decreto 1958 (agosto 22). *Por el cual se adopta el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia 2005-2011*. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/DECRETO%201958%20BARRIO%20MORAVIA.pdf>

Alcaldía de Medellín. (2009b). Decreto 1309 de 2009. Recuperado de <http://www.antesquedesaparezca.com/elnaranjal/wp-content/uploads/2014/08/Decreto-1309-Plan-Parcial-2009.pdf>

_____. (2013). Decreto 2339 (noviembre 21). Gaceta Oficial. Año XX. N. 4202. 9, diciembre, 2013. *Por el cual se reglamenta la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda del municipio de Medellín*. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_2339_2013.htm

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

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (1999). *Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID Principios y lineamientos*. Washington, D.C. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2032315>.

Banco Mundial. (2001). *Políticas Operativas OP 4.12*. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP412Spanish.pdf>.

Correa E., Ramírez F., y Sanahuja H. (2011). *Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe. Washington DC. Recuperado de <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/issue07/1115-spa.pdf>.

Empresa de Desarrollo Urbano, EDU. (2018a). Oficio respuesta de solicitud de información. Radicado de recibido en Personería 20180140522562RE del 19 de abril de 2018.

_____. (2018b). Oficio respuesta ajuste de información. Radicado de recibido en Personería 201801405282454RE del 23 de agosto de 2018.

Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, Isvimed, (s.f). *Programa de reasentamiento integral de población*. Recuperado de <http://isvimed.gov.co/programa/reasentamiento-integral-de-poblacion/?pos=1>

_____. (2018a). Oficio con radicado S 14555 del 1 de octubre de 2018, sobre Plan parcial de Mejoramiento Integral del barrio Moravia.

_____. (2018b). Oficio con radicado S 11910 del 21 de agosto de 2018, sobre Tranvía de Ayacucho y sus dos cables.

_____. (2018c). Informe de Gestión, abril 2017-marzo 2018. Recuperado de <http://isvimed.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/Informe-de-gesti%C3%B3n-2017-2018.pdf>

López Roldán, K. J. (2016). *Educación para habitar. Migración, urbanización e historia social en Medellín. Fundación Casitas de la Providencia, 1960-1970*. (Tesis de grado para optar al título de Socióloga), Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Medellín.

Molina Prieto, C. A. (2015). *Lecciones aprendidas en el Reasentamiento Involuntario por construcción de infraestructura en cinco ciudades, con enfoque en DDHH y Estado social de Derecho*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Santiago de Cali.

Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. (2017). *Puente Madre Laura: ¿Permanencia o desplazamiento*

de población? Un análisis territorial-temporal de las acciones jurídicas-institucionales y sociales para concreción del principio de protección a moradores. Presentado para su publicación.

Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población. (2018). *El reasentamiento de población en Medellín en el siglo XXI: Trayectorias del Observatorio de Reasentamientos y Movimientos de Población.* Investigación presentada para su publicación.

Rincón Patiño, A. (2007). *De la norma practicada a las prácticas normativas. Experiencias urbanas en la apropiación territorial y usos del suelo en Medellín-Colombia.* (Tesis doctoral en Planeamiento Urbano y Regional). Universidade Federal de Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa y Planeación Urbano-Regional, Rio de Janeiro.

Rodríguez, A., y Sugranyes, A. (2004). El problema de vivienda de los “con techo”. *EURE (Santiago)*, 30(91), 53-65.

Santos, M. (2002). *O espaço do Cidadão.* São Paulo: Studio Nobel.

Serje, M. (2011). Los dilemas del reasentamiento. Introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamiento. En Serje, M., y Anzellini, S. *Los dilemas del reasentamiento. Debates y experiencias de la Mesa Nacional de Diálogos sobre reasentamiento de Población.* Bogotá: Universidad de los Andes.

CAPÍTULO 3

ACCIONES CIUDADANAS EN REASENTAMIENTO Y DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN: ACOMPAÑAMIENTO Y MONITOREO PERSONERÍA DE MEDELLÍN

CAPÍTULO 3

ACCIONES CIUDADANAS EN REASENTAMIENTO Y DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN: ACOMPAÑAMIENTO Y MONITOREO PERSONERÍA DE MEDELLÍN

Andrés Felipe Correa Cárdenas*¹

Silvia Cristina Zapata López**

Sebastián Morales Castaño***

Lina Isabel Diosa Londoño****

Diana Marcela Rico Penagos*****

León Felipe Alzate Meneses*****

¹* Abogado. Especialista en Derecho Penal. Coordinador Observatorio de Reasentamiento y Movimientos de Población. E-mail: AFCORREA@personeriamedellin.gov.co

** Abogada magister en Gobierno y Políticas Públicas. E-mail: obs.reasentamiento@personeriamedellin.gov.co

*** Administrador de Empresas. E-mail: obs.reasentamiento@personeriamedellin.gov.co

**** Abogada. obs.reasentamiento@personeriamedellin.gov.co

***** Abogada, especialista en Derecho Administrativo. E-mail: obs.reasentamiento@personeriamedellin.gov.co

***** Sociólogo, especialista en Pedagogía y Derechos Humanos. E-mail: obs.reasentamiento@personeriamedellin.gov.co

Equipo de trabajo de la Personería de Medellín.

El Observatorio de Reasentamiento y Movimientos de Población es un proyecto llevado a cabo mediante convenio de cooperación entre la Personería de Medellín y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia desde el año 2012. La Personería de Medellín, como agencia del Ministerio Público, ha venido acompañando y monitoreando continuamente los procesos que se desarrollan en la ciudad de Medellín, en todos los temas relacionados con obra pública, alto riesgo y desplazamiento forzado.

Igualmente, viene haciendo seguimiento a las políticas públicas de protección a moradores y actividades económicas y productivas y a la política pública para la gestión de riesgo de desastres y de la estrategia municipal de respuesta a emergencias; fortaleciendo las

capacidades individuales, comunitarias e institucionales en materia de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, con especial énfasis en acciones que favorezcan a los grupos vulnerables, y seguimiento a las noticias relacionadas con alto riesgo, obra pública y desplazamiento.

Además, se ha reforzado la hemeroteca que tiene constituida, la cual ha creado varias crónicas de historias de vida de los casos exitosos a los acompañamientos que se le hacen a las comunidades impactadas por procesos de reasentamiento, ha realizado varias gestiones de cooperación a nivel local, nacional e internacional, y desarrollado las diferentes investigaciones académicas en conjunto con la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, a través de la Facultad de Arquitectura; y, por último, logró la clausura de la primera cohorte del diplomado en Reasentamiento en Perspectiva de Derechos, y de seminarios académicos a nivel internacional.

Desde el año 2016, en la etapa de sostenibilidad del Observatorio, se generaron varios insumos que sirven no solo para el actuar misional de la Personería de Medellín, como órgano de control, sino para contribuir a las investigaciones académicas que se han realizado.

Uno de estos insumos se viene generando con un informe semestral, el cual detalla los acompañamientos realizados a usuarios, a través de un sistema de monitoreo implementado por el Observatorio de Reasentamiento, donde se clasifica la información con base en las Áreas de Intervención Estratégicas y los proyectos de ciudad, definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), acuerdo 048 de 2014. Lo anterior se relaciona con las situaciones que originan las solicitudes de acompañamiento de los casos en los que presuntamente existe vulneración de un derecho.

Esta matriz contiene datos sobre el tiempo en que se realiza el acompañamiento, ubicación geográfica según el POT, nombre o tipo de proyecto, origen de la solicitud, sea esta por obra pública, desplazamiento o riesgo, las instituciones públicas relacionadas con el

hecho, las generalidades sobre el hecho y, finalmente, el estado en que se encuentra el acompañamiento, y las acciones llevadas a cabo para la salvaguarda de los derechos de las personas presuntamente vulneradas.

Los datos recopilados se registran en este sistema, se analizan y a partir de este se realiza un informe de acompañamiento que da cuenta de la casuística encontrada. A partir del año 2016 y hasta la fecha (2018), el Observatorio ha acompañado 182 usuarios, los mismos que se han presentado principalmente en los territorios ubicados en la zona Nororiental, en las áreas de intervención estratégica definidas en el POT –Acuerdo 48 de 2014– como: río norte (24,7%) que equivale a 45 usuarios, borde nororiental (21,4%), es decir, 39 personas fueron atendidas y transversalidad Santa Elena (18,7%), que corresponde a 34 personas quienes pidieron acompañamiento. Entre las tres áreas abarcan 64.8 por ciento.

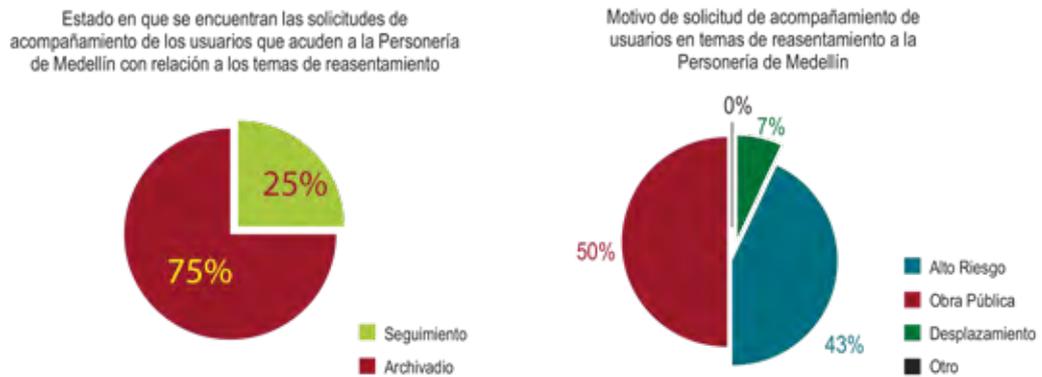
Tabla 15. Acompañamiento por área de intervención estratégica

| | | |
|----------------------------|------------|---------------|
| Río Norte | 45 | 24,7% |
| Río Centro | 6 | 3,3% |
| Río Sur | 0 | 0,0% |
| Borde Nororiental | 39 | 21,4% |
| Borde Noroccidental | 3 | 1,6% |
| Borde Suroriental | 2 | 1,1% |
| Borde Suroccidental | 15 | 8,2% |
| Tranversalidad Iguaná | 7 | 3,8% |
| Tranversalidad Santa Elena | 34 | 18,7% |
| Borde San Antonio de Prado | 0 | 0,0% |
| Otras Áreas | 0 | 0,0% |
| Zonas de Mediana Ladera | 18 | 9,9% |
| Tratamientos Rurales | 13 | 7,1% |
| Total | 182 | 100,0% |

Fuente: Personería de Medellín (2018).

El motivo de estas solicitudes se presentó en función de presuntas vulneraciones derivadas de situaciones de alto riesgo; es decir, 78 usuarios solicitaron acompañamiento, el mismo que equivale a 43%, por obra pública fueron 98 personas que corresponde a 50%, y 12 se presentaron por otras situaciones diferentes a las descritas, o sea, el 7% restante.

Gráficas 7 y 8. Solicitudes de acompañamiento de usuarios sobre reasentamiento



Fuente: Personería de Medellín (2018).

Durante la gestión desarrollada por el Observatorio se ha logrado acompañar y dar atención efectiva a 75% de las solicitudes, siendo estas resueltas directamente o remitidas a otras dependencias de la Personería de Medellín, el otro 25% se encuentra en seguimiento.

En el marco de estos procesos se han realizado alrededor de 1768 solicitudes de información y respuestas a usuarios. En los cinco Corregimientos (San Cristóbal, Altavista, San Antonio de Prado y Santa Elena), se hicieron 15 oficios.

Tabla 16. Acompañamiento y atención efectiva

| Nombre de la Comuna | Número Comuna | Solicitudes u Oficios |
|---------------------|---------------|-----------------------|
| Candelaria | 10 | 0* |
| Guayabal | 15 | 0* |
| Popular | 1 | 8 |
| Santa Cruz | 2 | 7 |
| Manrique | 3 | 18 |
| Aranjuez | 4 | 35 |
| Castilla | 5 | 3 |
| Doce de octubre | 12 | 6 |
| Robledo | 7 | 8 |
| Buenos Aires | 9 | 32 |
| Laureles - Estadio | 11 | 6 |
| La América | 12 | 5 |
| San Javier | 13 | 10 |
| Poblado | 14 | 4 |
| Belén | 16 | 6 |

Fuente: datos tomados de la Personería de Medellín (2018).

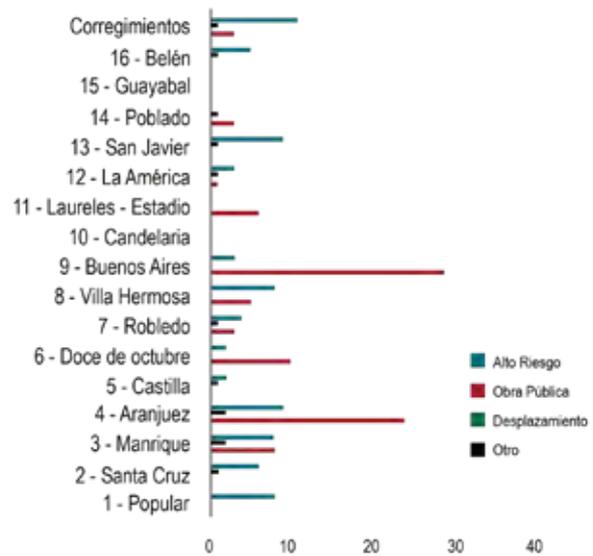
* No requirió ningún servicio.

El Observatorio atendió 182 usuarios, se remitieron 11 solicitudes a la Unidad de Vigilancia de la Conducta Oficial –área de Vigilancia–, 11 solicitudes de informes Averiguación Disciplinaria, y se les comunicó a los usuarios que, dentro de los servicios del Observatorio la Unidad de Protección del Interés Público, realiza estudios de acciones de tutela y les informa si es viable o no realizarla. De estos se remitieron 18 y se atendieron 145 personas de forma directa en las instalaciones del Observatorio.

Gráfica 9. Porcentaje de solicitudes de acompañamiento según motivos

| Solicitudes de Acompañamiento | |
|-------------------------------|--------------------|
| Comunas | Cantidad |
| 1 - Popular | 8 |
| 2 - Santa Cruz | 7 |
| 3 - Manrique | 18 |
| 4 - Aranjuez | 35 |
| 5 - Castilla | 3 |
| 6 - Doce de octubre | 12 |
| 7 - Robledo | 8 |
| 8 - Villa Hermosa | 13 |
| 9 - Buenos Aires | 32 |
| 10 - Candelaria | 0 |
| 11 - Laureles - Estadio | 6 |
| 12 - La América | 5 |
| 13 - San Javier | 10 |
| 14 - Poblado | 4 |
| 15 - Guayabal | 0 |
| 16 - Belén | 6 |
| Corregimientos | 15 |
| Totales | 182 100% |

Motivo de solicitud de acompañamiento de la Personería de Medellín por situaciones de reasentamiento involuntario por comuna

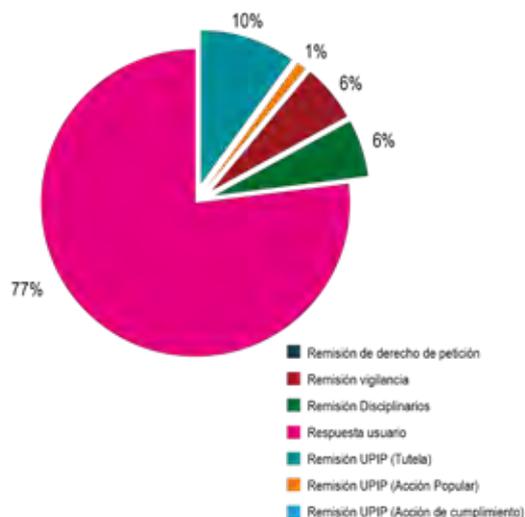


Fuente: Personería de Medellín (2018).

Gráfica 10. Acciones implementadas en proceso de acompañamiento

| Acciones implementadas en proceso de acompañamiento | | | |
|---|-------------|------------|------------|
| Comunas | Oficios | Respuestas | Atenciones |
| 1 - Popular | 34 | 34 | 11 |
| 2 - Santa Cruz | 29 | 29 | 6 |
| 3 - Manrique | 70 | 70 | 17 |
| 4 - Aranjuez | 149 | 149 | 21 |
| 5 - Castilla | 35 | 35 | 5 |
| 6 - Doce de octubre | 64 | 64 | 7 |
| 7 - Robledo | 35 | 35 | 7 |
| 8 - Villa Hermosa | 73 | 73 | 19 |
| 9 - Buenos Aires | 145 | 145 | 11 |
| 10 - Candelaria | 0 | 0 | 0 |
| 11 - Laureles - Estadio | 18 | 18 | 7 |
| 12 - La América | 20 | 20 | 4 |
| 13 - San Javier | 50 | 50 | 12 |
| 14 - Poblado | 42 | 42 | 5 |
| 15 - Guayabal | 0 | 0 | 0 |
| 16 - Belén | 20 | 20 | 3 |
| Corregimientos | 100 | 100 | 10 |
| Totales | 884 | 884 | 145 |
| | 1768 | | |

Acciones implementadas en proceso de acompañamiento de la Personería Medellín a raíz de la solicitud de acompañamiento motivadas por situaciones de reasentamiento



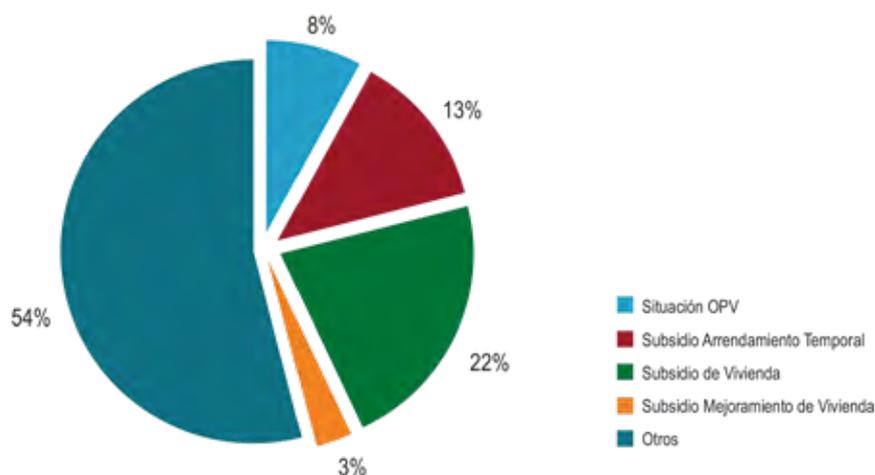
Fuente: Personería de Medellín (2018).

Las acciones implementadas en los procesos de acompañamiento que hace la Personería de Medellín, han sido a raíz de solicitudes motivadas por situaciones de obra pública, alto riesgo, desplazamiento, convertidas en 100%, se puede afirmar que 77% son respuestas a usuarios, 10% fueron solicitudes remitidas para tutelas especiales a la Unidad para la Protección del Interés Público (UPIP), 6% en remisiones a la Unidad de Vigilancia de la Conducta Oficial (UVCO), 6% en remisiones a la Unidad de Vigilancia de la Conducta Oficial-Disciplinarios. En lo referente a acciones populares y de cumplimiento, se han acompañado procesos, pero no se remitieron por parte del Observatorio.

Alrededor del tema de las Instituciones relacionadas en la solicitud de acompañamiento de los usuarios que acuden al Observatorio, se encontró que la principal es el ISVIMED (35,7%), entidad responsable en el estudio y asignación de los subsidios de arrendamiento temporal y de vivienda implicados en los procesos de reasentamiento por obra pública y alto riesgo.

Estos oficios remitidos al Instituto fueron presentados por personas adscritas a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV), 8% equivalente a 14 personas, de usuarios que fueron impactados por obra pública y alto riesgo y que no cumplían con requisitos para el subsidio de arrendamiento temporal (13%) igual a 24 personas, de subsidio de vivienda (22%) fueron 40 usuarios, y para el programa de mejoramiento de vivienda 3%, equivalente a 6 usuarios.

Gráfica 11. Demanda de atenciones

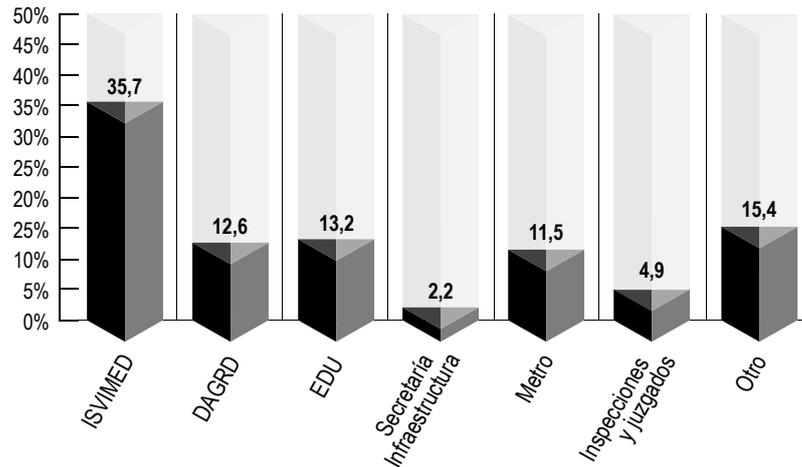


Fuente: Personería de Medellín (2018).

El 43% de las solicitudes de acompañamientos, como anteriormente se expuso, fueron motivados por situaciones de alto riesgo, razón por la cual, 12,6% de las mismas, estuvieron relacionadas con asuntos liderados por el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGR).

En cuanto a la EDU, 13,2%, la fuente principal de los acompañamientos fueron situaciones relacionadas con el puente Madre Laura Montoya Upegui, el plan de renovación urbana de Naranjal-Arrabal, y el programa Barrios Sostenibles: mientras que con el Metro de Medellín (11,5%) se derivaron del proyecto corredor verde avenida Ayacucho, sus dos cables alimentadores y el metro cable Picacho.

Gráfica 12. Principales instituciones relacionadas con solicitudes de acompañamiento



Fuente: Personería de Medellín (2018).

En el marco del acompañamiento a estos usuarios, la Personería de Medellín, a través del Observatorio de Reasentamiento y Movimientos eligieron tres procesos de personas que solicitaron servicios y lo que representó su proceso y el apoyo brindado en cada uno de ellos, generaron un impacto y, por tal motivo, se eligieron como las historias de vida 2018.

En las presuntas vulneraciones que se derivaron de las solicitudes de acompañamiento por parte de la comunidad se encontró lo siguiente:

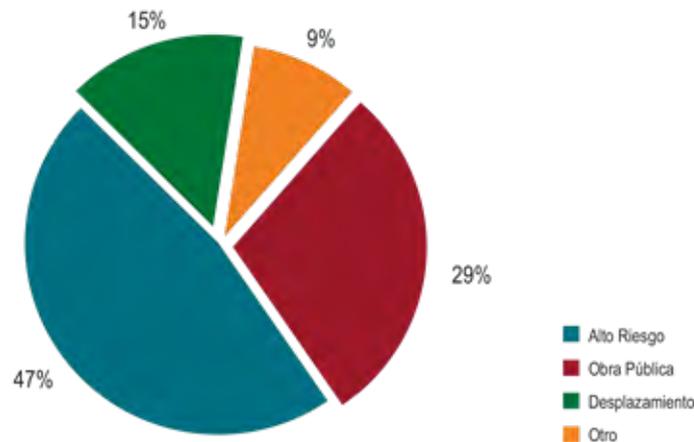
- Temores por crecimiento del caudal de algunas quebradas.
- Unidades de vivienda afectadas por deslizamientos de tierra.
- Afectaciones derivadas de ocupaciones ilegales de lotes o por la orden de demolición por parte de las inspecciones de Policía Urbana.
- Presunto descuido de equipamientos públicos y mal uso comunitario de las zonas aledañas.
- Situaciones de impacto socio-familiar derivado de la recomendación de evacuación temporal o definitiva emitida por parte del DAGRD.

- Presuntas vulneraciones a personas en procesos de caracterización para asignación o pago de los arrendamientos temporales y de subsidios de mejoramiento de vivienda.
- Situaciones asociadas con la gestión de Organizaciones Populares de Vivienda, a raíz de los procesos de ocupación ilegal de espacios y con relación a la solicitud de cumplimiento a normas relacionadas con estas Organizaciones.
- Temores comunitarios por posibles afectaciones a raíz de proyectos de infraestructura, presuntas afectaciones por viviendas impactadas por el desarrollo de obras públicas de infraestructura vial.

Otro de los elementos que se manejan –por parte de la Personería de Medellín– es la hemeroteca, este es un instrumento que permite obtener información georreferenciada sobre las principales noticias arrojadas de obra pública, alto riesgo, desplazamiento y de temas de interés, dicha herramienta se actualiza semanalmente y, la misma, se busca en páginas de los diferentes periódicos, emisoras y noticias televisivas de medios nacionales.

Esta herramienta desarrolla un sistema de registro y proceso de rastreo de noticias nacionales, departamentales y municipales sobre situaciones de reasentamiento, movimiento poblacional, riesgo o vulneración de derechos ocasionados por alto riesgo; es decir, por deslizamientos de tierra, desbordamientos de quebradas o incendios, por obras de utilidad pública o proyectos de interés social, como son el tranvía de Ayacucho, el metro cable Picacho o planes de renovación urbana que se realizan en barrios como Moravia o Naranjal y desplazamientos urbanos.

Gráfica 13. Motivos de registros de noticias



Fuente: Personería de Medellín (2018).

Esta plataforma sirve como instrumento de consulta desde los años 2017 y 2018; dentro del rastreo que se realizó se encontraron 70 noticias, que equivalen a 29%, de obra pública, siendo la más relevante el túnel del Toyo. Este proyecto es el más grande del país, busca mejorar la conectividad entre el Departamento de Antioquia, la Costa Pacífica y la Atlántica; del mismo modo facilita los flujos de productos y mercancías y mejora la infraestructura vial.

Otra noticia que causó demasiado impacto para los colombianos fue el tema de la hidroeléctrica Ituango por el efecto que esta generó a los municipios vecinos. En la actualidad Empresas Públicas de Medellín, expresa que el proceso es controlado y seguro y que ellos pueden graduar la cantidad de agua que fluye por el vertedero, el Observatorio de Reasentamiento acompaña este proyecto a través de la comisión accidental 108-2016 liderada desde el Concejo de Medellín, por último, encontramos el tema de la Conexión Vial Aburrá Oriente que generara una transformación social, urbana y económica.

Figura 2. Hemeroteca de Reasentamientos y Movimientos de Población. Colombia

HEMEROTECA DE REASENTAMIENTOS Y MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN COLOMBIA



Fuente: Personería de Medellín (2018).

Por situaciones de alto riesgo se encontraron 114 noticias, o sea, 47%, se refiere a esta problemática que, sin duda alguna, es la que genera mayor impacto, no solo en la ciudad sino también en el país, una de las más mencionadas en Medellín fue la del edificio Bernavento ubicado en la comuna 16 específicamente en la Loma de los Bernal, en donde 48 apartamentos tuvieron que ser desocupados desde 2016, por fallas estructurales y que el 14 de junio de 2018, fue derribado. La Personería de Medellín desde el mes de abril empezó un acompañamiento constante a estas familias, igualmente, se realizó una mesa de trabajo con la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de Medellín y la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá, con el fin de hacer seguimiento a la problemática desde las competencias constitucionales y legales de cada una de estas instituciones.

Otra de las noticias que ha generado más publicaciones en los diferentes medios de comunicación como: radio, televisión y periódicos

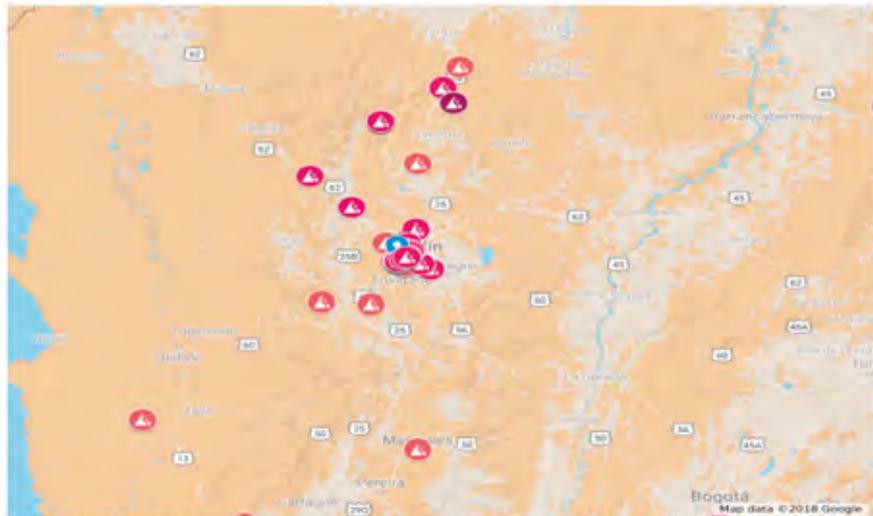
impresos fueron los deslizamientos de tierra o los desbordamientos de quebradas por la fuerte temporada invernal que causó **afectaciones en varias regiones del país**, y cientos de familias resultaron damnificadas.

Figura 3. Hemeroteca de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín

HEMEROTECA DE REASENTAMIENTOS Y MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN: MEDELLIN

ALTO RIESGO

- 14 DE FEBRERO: CERRO QUITASOL
- 10 DE FEBRERO CERRO QUITASOL
- 18 de febrero: Atención altos de San Juan
- 09 DE MARZO: METROPLUS
- 26 de Marzo 2017: Desalojo de Altavista alto riesgo
- 28 de Marzo 2017: Desalojo Iguana
- 28 de marzo 2017: Desalojo Iguana- Universidad Nacional
- 28 de Marzo 2017: 22 Familias de la iguana
- 28 de marzo 2017: Continua Desalojo



La Hemeroteca sobre procesos de reasentamientos y movimientos de población, es un

28 de marzo de 2017: Estudiantes se oponen a Desalojo

instrumento que nos permite obtener información georeferenciada sobre las principales noticias arrojadas sobre el tema a través de la prensa escrita o mediante publicaciones en video.

Fuente: Personería de Medellín (2018).

El 15% de las noticias, hacen referencia al desplazamiento, es decir, hay 78 informes obtenidos de la búsqueda que realiza este Observatorio, lo más relevante de este tema es que la ciudad de Medellín registra el mayor número de desplazamiento intraurbano por violencia, pues la Personería de Medellín en lo transcurrido del año 2018, ha recibido 1447 declaraciones equivalentes a 3555 personas.

Figura 4. Hemeroteca de Reasentamientos y Movimientos de Población. Medellín y Área Metropolitana (I)

HEMEROTECA DE REASENTAMIENTOS Y MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN: MEDELLIN Y AREA METROPOLITANA



15 de junio de 2017: Falsas victimnas del conflicto reclamaban tierras en el Cesar.

información georeferenciada sobre las principales noticias arrojadas sobre el tema a través de la prensa escrita o mediante publicaciones en video.

Fuente: Personería de Medellín (2018).

Sobre las noticias llamadas de interés, se buscan temas de Medio Ambiente y Hábitat, sobre todo, porque la ciudad de Medellín, desde el año 2017, está realizando medidas denominadas pico y placa ambiental, debido a los problemas que puede generar en la población, la calidad del aire. Por esto, 9% de los rastreos realizados son sobre esta temática.

Figura 5. Hemeroteca de Reasentamientos y Movimientos de Población: Medellín y Área Metropolitana (II)

HEMEROTECA DE REASENTAMIENTOS Y MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN: MEDELLIN Y AREA METROPOLITANA



Fuente: Personería de Medellín (2018).

Por último, se comenta sobre los acompañamientos que realiza el Observatorio de Reasentamiento, tanto a las mesas con base comunitaria e interinstitucionales como a las Comisiones Accidentales.

Respecto a las mesas de base comunitaria e interinstitucionales mencionamos, específicamente, cuatro proyectos: el primero es el plan parcial Naranjal-Arrabal, al cual desde el año 2016, se ha asistido a nueve reuniones y se hecho varios requerimientos a su operador urbano: la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU).

El segundo, es el puente Madre Laura, el cual ha tenido el acompañamiento constante de la veeduría 405. La asistencia a los encuentros con la comunidad y la administración municipal ha sido de 11 y las entidades a las cuales más se efectuaron solicitudes de información fueron: Instituto de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), y Departamento Administrativo de Planeación (DAP).

El tercero es el metro cable Picacho proyecto contenido en la dimensión N.º 5 *Por una Movilidad Sostenible* del Plan de Desarrollo, el cual impacta un total de 391 hogares; se han realizado más de 30 oficios, se han acompañado más de 15 notificaciones de oferta de compra y reuniones en general y dado varias respuestas de derechos de petición a la Veeduría ciudadana.

Por último, está la ejecución Desarrollo Vía Al Mar 1 (Devimar), proyecto que impacta a la comunidad del corregimiento de Palmitas y a la vereda El Naranjal del corregimiento de San Cristóbal, se han radicado más de 33 oficios a distintas dependencias como: Agencia Nacional de Infraestructura, Ministerio de Transporte, Gobernación de Antioquia, Procuraduría General de la Nación, Honorable Concejo de Medellín, Subsecretaría de Catastro, Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, Contraloría General de la República y a los diferentes grupos de las comunidades impactadas, del mismo modo, se han acompañado 11 reuniones con la institucionalidad y la comunidad.

Figura 6. Incendio parte baja del barrio Moravia, Nororiente de Medellín, agosto 2017



Fuente: Personería de Medellín (2018).

Figura 7. Reunión Corregimiento de San Cristóbal Vereda El Naranjal, con entidades como DAGRD, ANI, DEVIMAR, Concejo de Medellín y comunidad



Fuente: Personería de Medellín (2018).

Otro de los acompañamientos fue al Concejo de Medellín a través de las diferentes comisiones accidentales, corresponde a reuniones que se encargan de manejar asuntos específicos en donde los asistentes son funcionarios de la administración municipal y la comunidad, con el fin de hablar de las problemáticas que se muestran en los diferentes sectores de la ciudad, del mismo modo, se le asignan tareas a cada una de las partes con el fin de mejorar las situaciones presentadas.

Desde el año 2016 hasta la fecha (2018), este despacho ha asistido a 91 encuentros de comisiones accidentales en diferentes barrios de Medellín y sus 5 corregimientos, se han realizado 63 solicitudes de información a 19 instituciones, en donde se requiere estados actuales de usuarios, de proyectos y cronogramas de trabajo. Las entidades que más se ofician son: Inspecciones de Policía Urbana, Metro de Medellín, Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGR), Empresas Públicas de Medellín (EPM), y Procuraduría tanto Provincial como General de la Nación.

Dentro de las reuniones, este ente del Ministerio Público, a través del Observatorio de Reasentamiento, cumple con sus funciones constitucio-

nales y legales como ejercer la guarda, promoción y defensa de los derechos humanos. Este despacho acompaña 19 comisiones accidentales que por su temática se relacionan con el objeto de este Observatorio.

Figura 8. Reunión interinstitucional sobre Metrocable Picacho, agosto 2018.



Fuente: Personería de Medellín (2018).

Las actividades ejecutadas por el Observatorio tienen por objeto el seguimiento a los procesos de reasentamiento en la ciudad, garantizando los derechos de todas las personas impactadas; en virtud de los acompañamientos se conocen las problemáticas e inconformidades planteadas por la comunidad, además de las diferentes acciones ejecutadas por la institucionalidad.

Mediante los oficios se pone en conocimiento a los competentes de las diferentes problemáticas para que actúen de conformidad, y se requiere la información a las diferentes dependencias tanto municipal o departamental, lo que permite dar claridad a los procesos y genera una articulación y sinergia entre la comunidad y la Administración Municipal para la ejecución de procesos de reasentamiento.

Conclusiones

Según lo descrito anteriormente, la Personería de Medellín puede concluir que, a través del Observatorio de Reasentamiento y Movimientos de Población, ha desarrollado diferentes acompañamientos, generando impactos positivos en la comunidad, los cuales se enuncian a continuación:

- Una mayor articulación e intervención institucional inmediata, pertinente y efectiva que evita y mitiga las alertas o problemáticas enunciadas, en los diferentes acompañamientos.
- Mayor conocimiento a todos los involucrados en procesos de reasentamiento de deberes y derechos, permitiendo así el respeto absoluto por la observancia de la ley.
- Una disminución en la desconfianza que tiene la comunidad en la institucionalidad en los diferentes procesos de gestión, los cuales se hacen en los proyectos que son de utilidad pública. Es por eso que la presencia, del Observatorio, dentro de estas reuniones busca ser garantes de que la información que reciben sea clara, verdadera y ajustada a derecho.
- Aumento de líderes comunitarios, convencidos de la necesidad de unirse al momento de defender sus derechos.
- Mayor conocimiento de la comunidad de la oferta institucional de la Personería y los instrumentos que le permiten reclamar el resarcimiento o goce efectivo de los derechos fundamentales (formulación de acciones constitucionales).
- Incremento de la capacidad de autogestión comunitaria, promoviendo la conformación de las veedurías ciudadanas y el acompañamiento a las comunidades para hacer control a los diferentes procesos de reasentamiento.
- Aumento de instancias de participación y concertación comunitaria en torno a los procesos de reasentamiento.
- Aumento en la transparencia y claridad de la información socializada a la comunidad en los diferentes procesos.

Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín. Concejo de Medellín. (2014). Acuerdo n 48° de 2014. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf

Alcaldía de Medellín. ISVIMED. (2017). Organizaciones Populares de Vivienda (OPV). Recuperado de <http://isvimed.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/INFORMACI%C3%93N-OPVS-1.pdf>

Alcaldía de Medellín. (2018). Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGRD). Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://698156a0192ca7655ab2cce3bc9291c7>

Alcaldía de Medellín. (2018). Instituto Social de Vivienda y Hábitat, (ISVIMED). Recuperado de www.isvimed.gov.co/

Personería de Medellín. (2018). Unidad de Vigilancia de la Conducta Oficial (UVCO). Recuperado de <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/dependencias/atencion-al-pu>

Personería de Medellín. (2018). Unidad para la Protección del Interés Público (UPIP). Recuperado de <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/dependencias/upip-unidad-p>

Alcaldía de Medellín. (2018). EMPRESA DE DESARROLLO URBANO (EDU). Recuperado de [www.google.com/search?-](http://www.google.com/search?)

q=empresa+de+desarrollo+urbano+de+medellín&rlz=1C1CHBD_
esCO780CO780&oq=EMPRESA+DE+DESARROLLO+URBA-
NO+EDU+de+Medellín&aqs=chrome.1.69i57j0l3.10222j0j7&sour-
ceid=chrome&ie=UTF-8

Alcaldía de Medellín. Departamento Administrativo de Planeación
(DAP). Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://4121c26ad1714afe2e330a526e-da1007>

CAPÍTULO 4

PROTECCIÓN A MORADORES: DESAFÍO EN LA TRANSFORMACIÓN DE MEDELLÍN¹

1 Este capítulo es una elaboración realizada por la autora como producto de una investigación titulada “Disyuntivas en la guarda de los derechos humanos en el contexto normativo de Medellín frente a los procesos de reasentamiento” cofinanciada por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín y la Personería de Medellín; y, de la participación en el proceso de formulación de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas llevada a cabo entre los años 2016 y 2017 en Medellín, Colombia.

CAPÍTULO 4

PROTECCIÓN A MORADORES: DESAFÍO EN LA TRANSFORMACIÓN DE MEDELLÍN

Análida Rincón Patiño*

Colombia, incorpora la figura de protección a moradores con la Ley 9 de 1989, conocida como “Ley de Reforma Urbana”, norma que en su momento se consideró una conquista en la adopción de una legislación especializada en cuestiones urbanas. Aunque su regulación hoy puede entenderse restricta, pues el artículo 39 al plantear que “la ejecución de los planes de renovación urbana adelantados por entidades públicas o por particulares en los cuales se hace necesario adquirir o expropiar inmuebles usados como vivienda propia, se observarán las reglas [...] para la defensa y protección de sus moradores”,² restringe su aplicación a los suelos de renovación, especialmente de los centros urbanos deteriorados, y focaliza la protección en los moradores propietarios; esta figura puede también interpretarse como un logro y componente del conjunto de herramientas de planeación y gestión que dicha Ley inaugura.

La Ley 388 de 1997, denominada Ley de Desarrollo Territorial, genera un vacío a escala nacional, al derogar los artículos 39 y 40 de la norma de 1989. Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para que, a lo largo de estos años, la figura la retomem planes de ordenamiento te-

* Profesora Asociada Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. E-mail arinconpa@unal.edu.co

² Inciso 2 Art. 39 de la Ley 9 de 1989 derogado por el artículo 138 Ley 388 de 1997.

territorial en varias ciudades del país y sea incorporada en instrumentos como los planes parciales. Es decir, la protección a moradores cobra vigencia en la escala local a través de la planificación territorial.

En Medellín, Colombia, los planes parciales³ son instrumentos que han plasmado una nueva territorialidad de intereses públicos y privados en el desarrollo del espacio. Algunos promueven la participación de los habitantes de los sectores objeto de este tipo de intervención que se vinculan con el propósito de garantizar, a través de la formulación de estos instrumentos, la protección de sus derechos y especialmente la permanencia en ellos.

Tres planes parciales, ubicados próximos a la centralidad o eje del río de Medellín, nos pueden servir de ejemplo: en 2003, el decreto 608 aprobó el plan parcial de renovación y consolidación “Parque San Lorenzo” y planteó un programa de acompañamiento social para la protección a moradores, el cual debía incorporar estrategias y acciones que disminuyeran los impactos negativos de la relocalización y, para la población que permanece dentro del área de planificación, identificó proyectos que orientaran la adaptación a las nuevas condiciones urbanas. En el año 2006, mediante el decreto 1958 se aprobó el plan parcial de mejoramiento integral del barrio Moravia, el cual se refirió a la protección como la seguridad en el ejercicio del derecho de morar. Es decir, con la regularización urbanística, en este asentamiento informal, no solo se debía proteger el derecho de la propiedad, sino que su alcance abarcara la protección en el ejercicio mismo del derecho de habitar.

En el plan parcial de renovación urbana de Naranjal, decreto N.º 1284 de 2000 se habla de una renovación urbana autosostenible con la participación de sus propietarios, promotores interesados y comunidad vinculada, y el decreto N.º 1309 de 2009, que ajusta el anterior, fue más explícito en plantear en su artículo 5º, dentro de las estrategias territoriales, generar las condiciones necesarias para garantizar en un marco de derechos y obligaciones, la protección a los moradores y,

3 Planes parciales: Instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los POT, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (artículo 19 de la Ley 388 de 1997).

en especial, a los más vulnerables, generar las condiciones para el manejo de los impactos sociales producidos por la renovación, la información, promoción y concertación de acuerdos para el desarrollo de la gestión urbanística y la formación de competencias ciudadanas, así como la participación de los diferentes actores involucrados.

En el año 2014, con el acuerdo 48, se adoptó la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se incorporó con mayor rango, la protección a moradores y actividades económicas y productivas: de un lado, la estipula como principio y fundamento de la intervención y transformación territorial y, de otro, es directriz y compromiso formular la política pública para proteger al morador, la cual se plantea como un requisito en la implementación del modelo de ocupación diseñado en el POT. Entre los años 2016 y 2017 se llevó a cabo el proceso de formulación de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas y hoy cursa un proyecto de acuerdo, el número 169 de 2018, en el Concejo de Medellín, para su aprobación.

Es decir, a lo largo del siglo XXI se ha institucionalizado esta figura, con las siguientes reiteraciones: derecho de permanencia para los afectados, estudio de impactos sociales producidos por las intervenciones, protección de derechos de los moradores, restablecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida; vinculación del habitante ubicado en el sector de la intervención a los beneficios del desarrollo, participación incidente e información oportuna y completa.

Sin embargo, ha sido precisamente durante estas casi dos décadas del siglo XXI, en el proceso contemporáneo de transformación urbana de Medellín, que se ha configurado el desplazamiento de población por desarrollo, como un fenómeno a escala de ciudad, con algunas de las siguientes características.

Es importante recordar que el desplazamiento por desarrollo, es un fenómeno reconocido por las Naciones Unidas que, en el año 2008, definió los principios y directrices sobre desalojos y desplazamientos

por desarrollo; y se ha calificado como involuntario cuando las personas o comunidades se ven obligadas a efectuar un desplazamiento de su hábitat y entorno, sin tener la posibilidad de negarse a ello. Es lo que Molina (2015) denomina *desplazamiento forzoso*⁴ y se trata de un agente externo, generalmente el Estado, que implementa obras de desarrollo y requiere terrenos poblados para la ejecución de ellas. En Medellín, y en general en Colombia, existe cierta reticencia por la institucionalidad pública con esta denominación pues puede ligarse con el conflicto armado reconocido como desplazamiento *forzado*, que, a diferencia del anterior, tiene como evento migratorio la intervención violenta de actores armados.

Sin embargo, se quiere insistir en lo planteado en el Capítulo 2, Parte 1^a del presente libro donde se mostraron los datos que revelan cómo a lo largo del siglo XXI, en Medellín, se ha configurado el desplazamiento de población por desarrollo como un hecho territorial con efectos en la estructura poblacional y espacial, acompañado de un proceso inducido y en muchos casos igualmente forzoso: el emplazamiento de población en zonas populares densamente pobladas de la ciudad, lo cual revela la persistencia de una segregación socioespacial urbana.

El segundo aspecto que caracteriza este proceso está en el aumento potencial de los factores de ordenamiento territorial que podrían ocasionar desplazamiento de población por desarrollo; y no se trata solo de obras de infraestructura. Para Medellín, mediante el modelo de intervención estratégica, desde los diferentes niveles e instrumentos de planificación, las Áreas de Intervención Estratégicas (AIE), los macroproyectos y los planes parciales de renovación, focalizan los mayores impactos y condiciones de riesgo socioterritorial para ciertos grupos de población.

La lectura territorial realizada en el Capítulo 1 de la Primera parte del presente libro, permite identificar cómo en el macropoyecto río norte y las transversalidades de La Iguaná y Santa Elena, los mayores impactos se ocasionan sobre estratos 2 y 3. En el caso del macropoyecto

4 Para los propósitos de esta reflexión es importante precisar que el desplazamiento de población por desarrollo, se entiende como la afectación producida sobre personas o comunidades que, por factores externos a ellos, se ven obligados a dejar sus hogares y territorios que estaban ocupados como vivienda y hábitat o dependían de ellos económicamente; ya sea que este desplazamiento se lleve a cabo a través de reasentamientos planificados o instrumentos de resarcimiento o restitución por parte del Estado.

río centro, si bien los estratos oscilan entre el 3 y el 4, son los sectores tradicionales, calificados como zonas deterioradas y de conflicto socioespacial, asociadas en su mayoría al estrato 3, los que presentan una intervención más radical. Los planes parciales de renovación se convierten en uno de los principales instrumentos de implementación del modelo de ocupación.

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

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

4.1 Dilemas del reasentamiento urbano

El reasentamiento de población surgió como una medida que busca mitigar los graves efectos de los desplazamientos. Es un manejo planificado del desplazamiento de población encaminado a proteger a los pobladores de los posibles impactos que pueden ocasionar los proyectos de desarrollo (Banco Mundial, 2001). Las entidades multilaterales han sido los principales agentes en establecer contenidos y reglas para esta práctica. Por lo cual es importante aclarar que no todos los desplazamientos por desarrollo son abordados mediante un proceso de reasentamiento.

En Medellín existe una memoria urbana del reasentamiento constituida por la experiencia vivida de la afectación. Para el morador, este

es igual a desplazamiento, desalojo y despojo, aquello que provocó la salida de su lugar o territorio de origen contra su voluntad. De otro lado, la institucionalidad pública parece estar enfocada en la restitución de vivienda, definitiva o temporal. Se diluye el propósito de un restablecimiento y mejoramiento integral de las condiciones de vida y refuerza un interés en la reposición de la vivienda acompañado de un régimen de compensación por el desplazamiento involuntario. En medio de estas vivencias y acciones se construye una realidad del reasentamiento en Medellín. Tomando en consideración expresiones sociales sobre la afectación al morador o del temor o miedo a que ella se provoque y, que han sido expuestas en diversos escenarios de debate y participación⁵, se presenta a continuación lo que se considera dilemas del reasentamiento en contextos urbanos y concretamente en Medellín como manifestación de una conflictividad socioespacial por el territorio que revela intereses, proyectos y visiones de orden.

4.1.1 Reasentamiento de población: solución o problema

La construcción social de la problemática pública del reasentamiento ha estado determinada, en Medellín, por las experiencias individuales y colectivas de las comunidades, así como por las demandas sociales y por decisiones institucionales y políticas en torno a proyectos o intervenciones de desarrollo territorial.

La restitución de vivienda o la crisis del habitar. Las soluciones de vivienda social ofrecidas al morador sujeto de un proceso de reasentamiento, modifica las condiciones de habitabilidad de los asentamientos origen, desestructurando la relación morada-territorio. La pérdida de la vivienda puede ser restituida pero no necesariamente el habitar y su relación con el entorno. Estas viviendas ofertadas no logran integrar los modos particulares de habitar del morador ni sus lógicas de uso y apropiación de los espacios. Por ejemplo, unidades productivas asociadas a la vivienda ven limitadas su continuidad en las nuevas so-

⁵ En el proceso de formulación de la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas, años 2016 y 2017, se formuló el problema público y algunas de las situaciones problemáticas expuestas por los moradores afectados, son consideradas en este texto.

luciones habitacionales. Incluso, algunas de las tipologías y sistemas constructivos de vivienda que se utilizan como reparación habitacional en el proceso de reasentamiento, incurren en deficiencias dimensionales, materiales y constructivas. O son complejos habitacionales que no están dotados y poseen dificultades de accesibilidad, por la distancia a sistemas públicos y colectivos y equipamientos sociales.

Modos y medios de vida entre informalidad o legalidad. Asentamientos populares de origen informal han sido considerablemente afectados por transformaciones e intervenciones territoriales. Son barrios con tradiciones históricas, sociales y culturales cuya existencia y sostenibilidad se ha fundamentado en prácticas y redes de colaboración y apoyo, en una normatividad social y flexible, con relación a la ocupación y construcción de la vivienda, la propiedad del suelo y la provisión de servicios públicos; en las capacidades y estrategias de sobrevivencia sociales, políticas e institucionales de los moradores.

Estos sectores están en riesgo de existencia, pues los trazados de las obras atraviesan sus territorios y los diseños y las ofertas de vivienda social restructuradoras desestructuran este sistema y lógica de sobrevivencia, sin ofrecer estrategias efectivas de sostenibilidad. Con la racionalidad del derecho y de la institucionalidad pública, estos barrios pueden ser los más afectados, lo que contrasta con sus condiciones socioeconómicas y territoriales que requerirían mayor protección.

El hecho de no ser propietarios puede poner en riesgo el derecho a la vivienda digna, al no ostentar dicha calidad o la tipología edilicia de las viviendas de interés prioritario o social, causa restricciones para el desarrollo de los modos de vida, ya que son bastante rígidos en su configuración constructiva y espacial. Leyes vigentes (Ley 675 de 2011 sobre propiedad horizontal, por ejemplo) hace difícil el restablecimiento de las dinámicas barriales y comunitarias que muchas familias precisan como medios de vida, lo cual genera la reproducción de nuevas prácticas informales en usos y apropiación de espacios normalizados.

La compensación económica o la desterritorialización de medios de vida. El morador produce, en el tiempo, ventajas de localización de su morada o de la actividad económica. El proyecto urbano y el traslado a otro lugar de la ciudad, generalmente distante de su barrio de origen, transforma las prácticas cotidianas de movilidad que permiten la conexión con los servicios del entorno vecinal o de la ciudad con relación a los sistemas de transporte público y la accesibilidad en el entorno inmediato de su hábitat. En el caso de las unidades económicas y productivas formales e informales, la pérdida de las ventajas de localización sustentadas en tejidos socioeconómicos, incrementan costos y gastos de funcionamiento afectando la sostenibilidad y el bienestar de las familias.

Proyectos urbanos o proyectos de vida. El reasentamiento urbano de población pone en evidencia esta tensión. Las transformaciones que suscitan los proyectos de intervención han desestructurado prácticas culturales, económicas y sociales que han construido los moradores en sus diferentes ámbitos de interacción (familiar, vecinal y barrial) a lo largo del tiempo. Esto se había planteado, cuando el enfoque institucional está centrado exclusivamente en la restitución de la vivienda y no en el restablecimiento y mejoramiento de los modos y medios de vida, se genera una crisis en el proyecto de vida del morador al impactar la organización sociofamiliar, la satisfacción de las necesidades básicas y la sostenibilidad de las condiciones de vida adecuadas y dignas. La Corte Constitucional, en el año 2002 (T-881) reconoció el proyecto de vida como un referente concreto de la dignidad humana y concerniente a condiciones materiales e inmateriales adecuadas para el desarrollo del mismo. La Corte señala tres ámbitos exclusivos de la persona natural:

- La autonomía individual materializada en la posibilidad de elegir un plan de vida y determinarse según sus características –vivir como quiera–.
- Unas condiciones materiales concretas de existencia –vivir bien– calificadas y referidas a requerimientos tangibles como

bienes o cosas que, según sus posibilidades y necesidades, le permiten realizar su particular proyecto de vida.

- La intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral –vivir sin humillaciones–. Presupuesto para la realización del proyecto de vida.

4.1.2 Reasentamiento en sitio como parte de la planeación o gestión del desplazamiento

El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, acuerdo 48 de 2014, define dentro de los artículos 573 a 577 la protección a moradores. Allí señala como uno de los principios para la Política Pública, *el derecho de permanencia* y plantea que es aplicable a moradores, habitantes y actividades económicas y productivas. Dice expresamente que, en el caso de los moradores y habitantes, siempre tendrán preferencia para su reasentamiento o reubicación en lo posible en el área de cada programa, adicionalmente deberán ser los principales beneficiarios de las intervenciones y/o desarrollos. Es decir, la norma está priorizando el reasentamiento en sitio sobre cualquier otro tipo de traslado.

Sin embargo, en Medellín, esta acción no es la que ha primado. Persiste el reasentamiento individual por fuera del área o polígono de intervención, causando efecto diáspora en el territorio en términos de la ubicación (periferia) y distribución (dispersión) de los hogares en el espacio, lo cual origina mayores afectaciones por la desestructuración de los modos de vida y los medios de subsistencia o sostenibilidad.

Por ello se plantea que el reasentamiento en sitio, aún no es parte de la planificación y del ordenamiento del territorio municipal. De serlo, debería identificar previamente suelos para tal destinación y definir la aplicación de los instrumentos de regulación, gestión y financiación del suelo que la garanticen y permitan beneficios de desarrollo de manera equitativa para contrarrestar la segregación y desigualdad socioespacial de la ciudad. Contrario a ello, la prác-

tica de la institucionalidad pública y las normas de compensación consolidan un modelo basado en la gestión del “traslado de la unidades sociales y económicas” y, esto, se acompaña de una gestión social funcional a dicho modelo.

4.1.3 Primacía del interés general y derechos en vilo en intervenciones territoriales

La prevalencia del interés general es el principio constitucional que ha orientado la gestión predial y social en los procesos de adquisición que adelanta el Estado con motivos de intervención en el territorio; sin embargo, también es cierto que la Corte Constitucional se ha pronunciado, estableciendo que dicha prevalencia no es absoluta, en especial cuando puede redundar en los compromisos de los derechos fundamentales.

Si bien es cierto que conforme lo enuncia el artículo 58 de la Constitución Política, el interés privado deberá ceder al interés público o social, éste último no puede lograrse a costa del desconocimiento de derechos fundamentales. Ciertamente, en el modelo que propone la Constitución que nos rige, el Estado solo puede buscar el bien común dentro de la garantía de los derechos fundamentales. No existe pues una prevalencia absoluta del interés general sobre el particular, pues tal prevalencia no puede obtenerse a costa del sacrificio de tales derechos. (Corte Constitucional, Sentencia T-381, 2009)

El desplazamiento por desarrollo es toda una calamidad para las personas, familias y comunidades. En estos procesos el riesgo latente es por el desmejoramiento o empobrecimiento de las condiciones de vida. Muchas de las pérdidas ocasionadas por este proceso señaladas por diferentes autores: Cernea (2001), Correa (2011), Serje (2011), Molina (2015), tienen una estrecha relación con derechos como la vivienda, el territorio, el empleo, el espacio público, el medio ambiente, y la participa-

ción, que quedan suspendidos mientras no se logre un reconocimiento y restablecimiento integral de los mismos por parte del Estado.

Realmente, desde la misma notificación del inicio de la obra de infraestructura, los derechos individuales y colectivos del morador quedan en vilo y esto es lo que genera mayor incertidumbre. Su casa ya no lo es, ni su negocio, ni el vecindario, ni el barrio lo son.

En Medellín un caso dramático es la figura e implementación del arrendamiento temporal, con ella las familias tienen suspendida su solución de vivienda por un tiempo que traspasa, incluso, los límites reglamentarios. El Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, señaló que existía un desbordamiento municipal con relación a los subsidios de arrendamiento temporal en 237 por ciento. La meta establecida en la anterior administración municipal para el período 2012-2015 fue de 9045 subsidios y se ejecutaron 21.517. Esta cantidad representa personas o familias que tienen prorrogado su derecho a la vivienda y que aún no han sido restituidas en sus derechos.

Esto permite, también interpretar, que hoy el reasentamiento —como un proceso que requiere una planificación a corto, mediano y largo plazo, recursos y una permanencia de la oferta institucional— no está siendo una prioridad para este tipo de intervenciones (obras públicas de infraestructura o movilidad) y se opta por la activación de dispositivos jurídico-administrativos que agilicen la gestión predial y liberación de suelos para implantar las obras, en cronogramas perentorios.

4.2 Protección a moradores: principio y política pública

La protección a moradores fue una de las discusiones más importantes llevadas a cabo en el proceso de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, POT 2014. Este tema fue agendado por las propias comunidades de las comunas y corregimientos. Dice una integrante del Concejo de Medellín:

Por primera vez en un POT, aparece la protección a moradores, incluso cuando el proyecto fue radicado en el Concejo, aún no estaba incluido en el articulado, y la inclusión de este componente surgió producto de la participación ciudadana y reuniones territoriales. (*El Mundo*, 2014).

Este empoderamiento comunitario territorial con incidencia en los contenidos del POT fue en torno a tres temas: mejoramiento integral, pactos de ciudad y protección a moradores.

El artículo 5°, numeral 8, define esta última como principio:

La protección a moradores: Fundamento de la intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal. Con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión desarrollando el principio de precaución de la Ley 1523 de 2012. (Congreso de la República, 2012a, artículo 3° numeral 8°)⁵

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

En el título II del POT denominado del sistema ambiental de gestión del riesgo y cambio climático y dentro de este, el capítulo II titulado del subsistema de vulnerabilidad social y económico y concretamente entre los artículos 573 al 577, se encuentra establecido el derrotero básico de la política pública de protección a moradores estructurado a partir de principios, acciones y alcances de la misma.

Sobre los principios y acciones para la política pública se estipula lo siguiente:

Principios-artículo 573

1. *Equidad*: Las estrategias de intervención deben responder en proporción a los impactos causados por el proyecto, y al grado de vulnerabilidad de las unidades sociales y económicas impactadas por los mismos. Este principio se debe materializar en el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios y los programas y proyectos determinados en cada uno de los instrumentos de planificación y gestión.

2. *Inclusión*: Todos los actores presentes (habitantes, arrendatarios, propietarios, poseedores, vendedores informales, entre otros) que se vean impactados de manera negativa por las intervenciones, deberán ser incluidos en las estrategias de gestión, programas y proyectos que se formulen para mitigar los impactos y/o compensar sus efectos, cuando a ello haya lugar y de acuerdo con su participación en el proceso.

3. *Restablecimiento de condiciones iniciales*: Las intervenciones en ningún caso podrán desmejorar las condiciones iniciales presentes en el momento en que se inician las actuaciones. Esto significa que las actividades económicas, sociales y culturales presentes, deben mantener o mejorar el nivel de ingresos y estabilidad de los moradores. En ningún caso podrá ser desmejorado.

4. *Derecho de permanencia*: Este principio es aplicable a moradores, habitantes, a las actividades productivas y económicas existentes: a) en el caso de los moradores y habitantes, siempre tendrán preferencia para su reasentamiento o reubicación en lo posible en el área de cada programa, adicionalmente deberán ser los principales beneficiados de las intervenciones y/o desarrollos; b) para las actividades productivas existentes, localizadas en los suelos de renovación, se consagra el derecho de permanencia como principio rector de este tratamiento, siempre que las actividades existentes cumplan con los estándares ambientales y urbanísticos, derivados de la normativa vigente; c) para el caso de las actividades económicas existentes en los procesos de renovación: deberán ser contempladas dentro de las estrategias a implementar para la protección a moradores, bajo los principios de inclusión y equidad.

Acciones presentadas por el artículo 575 para su implementación

1. *Prevenir la gentrificación:* Los instrumentos de planificación complementaria se formularán incorporando este criterio con el fin de que con sus planteamientos se evite la expulsión de la población y de las actividades económicas por efectos del desarrollo urbano en las Áreas de Intervención Estratégica (AIE) en las cuales se espera una alta transformación de la ciudad y, especialmente, en las áreas de renovación urbana. En algunos sectores, con esta línea de acción se podrá potenciar la gestión del suelo, mediante la participación de las comunidades y propietarios del suelo y de las actividades económicas existentes en el desarrollo urbano, al utilizar sus capacidades sociales y económicas en beneficio de ellos y la renovación urbana.

2. *Análisis de impacto en las unidades económicas:* Los análisis específicos de las unidades económicas, permitirán establecer acciones para la protección, potenciación o reorganización en el territorio de las actividades económicas, con el fin de optimizar la utilización del suelo y reducir los impactos negativos en esta. Es estrategia para esta acción, la aplicación del derecho de permanencia de las actividades industriales establecidas.

3. *Análisis de impacto sobre la propiedad privada:* Este Plan cuenta con una serie de instrumentos de captación de plusvalías que requieren de análisis de riesgo con el fin de garantizar la correcta aplicación de la norma. De él deben surgir los análisis de la aplicación del concepto plusvalías o compensaciones que serán utilizados en instrumentos de planificación complementaria (macroproyectos, planes parciales, planes de legalización y regularización urbanística, planes maestros, unidades de planificación rural).

4. *Acompañamientos y gestión social:* Con el fin de cumplir con el principio de protección a moradores se requiere adelantar un proceso de Gestión Social que acompañe la gestión urbana e inmobiliaria para el logro del desarrollo de los proyectos.

5. *Análisis de oferta institucional:* Con el fin de obtener un acompañamiento integral a los moradores afectados, la Administración hará una actualización y registro central de toda la oferta de las entidades y secretarías que eventualmente puedan servir de formas de mitigación a los impactos de las obras.

6. Se aplicarán las compensaciones a los moradores que no encuentren solución en los desarrollos urbanos e inmobiliarios de su sector, en aplicación de los Decretos Municipales 543 de 2013 y 478 de 2014, o los que los complementen, modifiquen o sustituyan.

Así mismo, en el artículo 574 del POT se establece quiénes pueden ser beneficiarios de la política pública:

Son todos los moradores y habitantes de un territorio que por razones de las intervenciones dadas en los macroproyectos, los programas de renovación urbana y mejoramiento integral

y demás proyectos de infraestructura de gran impacto, deban trasladar de manera involuntaria su lugar de residencia y/o laboral; deberán ser atendidos de manera tal, que se procure una minimización de los impactos de su traslado en términos económicos, sociales y culturales, de conformidad con las estrategias de gestión, programas y proyectos determinados en cada uno de los instrumentos de planificación y gestión establecidos dentro del presente Plan. (POT, Art. 574)

En el artículo 576 se establece el alcance de la política, así:

| Alcance | Implicaciones |
|---|---|
| Esta política tendrá un alcance urbano o rural y se deberá implementar en los macroproyectos, los programas de renovación y mejoramiento integral y demás proyectos de ciudad de gran impacto, de forma individual o colectiva. | 1. La utilización de instrumentos económicos y jurídicos previstos, dependiendo de las condiciones socioeconómicas de las unidades sociales. |
| | 2. La asistencia social, jurídica, económica y técnica a las unidades sociales ubicadas en los predios objeto de intervención, bajo el supuesto de restablecer las condiciones económicas, sociales y culturales. |

El artículo 577 explicita la obligación especial por cargas sociales para el municipio, de la siguiente manera:

La administración municipal podrá participar de las cargas sociales derivadas de la renovación, el mejoramiento integral y demás obras públicas, para la gestión de la política de protección a moradores. Constituyen una obligación especial que busca redistribuir equitativamente los beneficios que cada uno de los proyectos inmobiliarios obtendrá del proceso de desarrollo urbanístico, con el fin de mitigar los impactos sociales y fundamentalmente dar cumplimiento a la política de protección a moradores y dar respuesta a los derechos de equidad, inclusión y restablecimiento de condiciones iniciales derivados de las actuaciones urbanas. (Alcaldía de Medellín, 2014)

4.3 Sentidos en disputa

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

4.3.1 Los derechos como contrapeso ciudadano frente al poder de la planeación

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

4.3.2 La renovación del sentido de territorio

El agendamiento de la protección a moradores lograda en escenarios de participación y movilización social ha puesto en evidencia el tema urbano en cuestión: el territorio. La conflictividad socioespacial se expresa cuando la planeación transforma sentidos territoriales urba-

nos, locales o barriales. “De esta forma, espacios urbanos delimitados geográficamente son revitalizados para satisfacer y crear nuevas necesidades de producción y consumo, surgiendo un paisaje renovado estética y funcionalmente, pero algunas veces marcado por una creciente polarización socioespacial” (Zunino, 2002).

La protección a moradores, en el proceso de institucionalización como política, ha revelado “el territorio en disputa” desde dos lógicas que se visibilizan:

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

El ordenamiento territorial: El territorio es objeto de orden, control y regulación. A partir del enfoque estratégico de la transformación urbana, el POT ha señalado dos componentes estructurales: el crecimiento hacia dentro en el corredor de río y la contención de la expansión en los bordes. Según García (2014) el POT ha contribuido a reducir la tasa de expansión urbana de Medellín en 40%, pero la ciudad prácticamente ha fracasado en el componente de crecimiento hacia dentro, entre otras, porque se malinterpretó convenientemente que esta premisa no implicaba como escenario principal el corredor del

río, sino que el término “hacia dentro” podría ser “sobre-densificando” los barrios tradicionales.

Se puede interpretar, de lo arriba dicho, que la implementación del POT ha tenido mayor eficacia y control sobre aquella población que, a partir de procesos informales, ha ocupado los bordes urbanos y una convivencia de la norma frente al desarrollo inmobiliario en suelos de alta rentabilidad. De otro lado, los suelos disputados son aquellos que, mediante procesos de organización social y activación de mecanismos jurídicos de protección de derechos, como la experiencia de Naranjal, han generado una contención frente al desalojo y puesto en entredicho el modelo de renovación urbana en términos de su concepción, instrumentalización e implementación.

4.3.3 Surgimiento del ciudadano-morador

La Ley 388 de 1997 tiene como uno de sus protagonistas al *ciudadano-propietario* ya sea porque participa de la gestión del suelo y de los beneficios de su desarrollo, o porque es limitado su derecho en términos de la función social y ecológica de la misma. Con la protección a moradores en el POT surge el *ciudadano-morador*.

A través del ciudadano-morador hay reconocimiento de diversas formas de producir, habitar y usar la ciudad. Es lo que el proceso de formulación de la política planteó como formas pluritenenciales de ocupar el espacio. El morador, dentro de este mismo proceso, se definió como:

Habitante de un territorio, sujeto de derechos y obligaciones en relación con el espacio que ocupa, usa y apropia, independientemente de la condición jurídica que ostente frente a la tenencia del inmueble que habite o utilice (propietario, poseedor, tenedor o residente) o de la actividad productiva que ejerza, ya sea formal o informal, que es impactado por un proyecto o intervención territorial. (Alcaldía de Medellín, 2017. Operado por la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).

El ciudadano-morador mira la ciudad como un todo reivindicando la dignidad de vivir en ella. El morador revela una ciudadanía que se disputa y concreta en y por el espacio apropiado. Por tanto, es imposible imaginar una ciudadanía completa que sea sustraída de su territorio.

El territorio, en su dimensión de organización e instrumentalización debe ser usado como medio para alcanzar un proyecto social incluyente. En esto es lo que debería estar avanzando el ordenamiento territorial.



Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín. (2001). Decreto 1284 (diciembre 19 de 2000). *Por el cual se adopta el Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal*. Gaceta Oficial. Año XIV. N.º 1443.

_____. (2006). Decreto 1958 (agosto 22). *Por el cual se adopta el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia 2005-2011*. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeacion%20Municipal/Secciones/Informacion%20General/Documentos/POT/DECRETO%201958%20BARRIO%20MORAVIA>.

_____. Concejo de Medellín. (2014). Acuerdo N.º 48 de 2014. *Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias*. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/Subportal-delCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf

_____. (2016). Acuerdo 003 del 2016. *Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos 2016-2019”*. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/.../PlandeDesarrollo.../PlandedesarrolloMunicipal-Consoli...>

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

Planeación Urbano Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Arbeláez, M. A. (4 de noviembre de 2014). "POT nos permitirá avanzar hacia la ciudad que queremos". *El Mundo*, p. 1.

Banco Mundial. (2001). *Políticas Operativas OP 4.12*. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP412Spanish.pdf>.

Cernea, M. (2001). *Reasentamiento de Población y Estudios Sociales*. Washington, DC: World Bank.

Congreso de Colombia. (1989). Ley 9 de 1989. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Capítulo IV. De la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana. Bogotá: Diario Oficial N.º 38.650.

_____. (1997). Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial N.º 43091.

_____. (2012). Ley 1523 (abril 24 de 2012). *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial N.º 48411

Correa E., Ramírez F., Sanahuja H. (2011). *Guía de Reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe. Washington DC. Recuperado de: <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/issue07/1115-spa.pdf>.

Corte Constitucional Sentencia T-881 de 2002. *Principio de dignidad humana*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.

_____. Sentencia T-381 de 2009. *Derecho al consumo de agua potable*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.

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

Molina Prieto, C. A. (2015). *Lecciones aprendidas en el Reasentamiento Involuntario por construcción de infraestructura en cinco ciudades, con enfoque en DDHH y Estado social de Derecho*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Santiago de Cali.

Serje, M. (2011). Los dilemas del reasentamiento. Introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamiento. En Serje, M., y Anzellini, S. *Los dilemas del reasentamiento. Debates y experiencias de la Mesa Nacional de Diálogos sobre reasentamiento de Población*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Zunino E., H. M. (2002). Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad. EURE (Santiago de Chile), XXVIII(84), 2.

PARTE II



CONTEXTO Y DIMENSIÓN: CIUDAD DE MÉXICO, BUENOS AIRES Y RÍO DE JANEIRO



CAPÍTULO 1

CIUDAD DE MÉXICO. PLANEACIÓN URBANA Y DESPLAZAMIENTOS SOCIALES EN EL SIGLO XXI

CAPÍTULO 1

CIUDAD DE MÉXICO. PLANEACIÓN URBANA Y DESPLAZAMIENTOS SOCIALES EN EL SIGLO XXI

Víctor Delgadillo*

La planeación urbana es un instrumento de la política pública que desde sus orígenes tiene por objeto ordenar y regular el desarrollo urbano, para –en teoría– garantizar un desarrollo económico y social de los ciudadanos y las ciudades. La planeación urbana, y en su más amplia expresión, la planeación del desarrollo, fue igualmente utilizada por los Estados Nación socialistas y capitalistas, durante el siglo XX. Planes quinquenales en los países socialistas y planes de desarrollo económico en países de economía libre, constituían parte de la agenda de los respectivos Estados nación.

Con la caída del muro de Berlín y el tránsito de los países socialistas a las democracias de partidos políticos y economías de libre mercado capitalista neoliberal, la planeación tradicional cedió su lugar a la planeación estratégica. En materia de desarrollo urbano, Peter Hall (1996) sostiene que la planeación urbana tradicional se practicaba para intentar contener y conducir el crecimiento económico durante la época de bonanza del capitalismo del Estado benefactor o keynesiano; mientras que la planeación urbana estratégica surgió por la

* Profesor investigador, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. E-mail : Victor_Delgadill@hotmail.com

necesidad de impulsar el crecimiento y la competitividad económica a toda costa en la era neoliberal. La planeación urbana y del territorio, históricamente, ha tenido el propósito de garantizar la integración y la cohesión social, a menudo únicamente en el discurso, pero en muchas ocasiones esta también es promotora de injusticias y desplazamientos sociales.

En este Capítulo analizamos brevemente el sistema de planeación urbana de la Ciudad de México, gobernada continuamente desde 1997 por un partido político de izquierda y damos cuenta de cómo, por necesidad o convicción, el gobierno local permite y promueve crecientemente la realización de diversos proyectos inmobiliarios que no respetan el marco normativo y, sin embargo, se realizan. Asimismo, damos cuenta de cómo la lógica de un desarrollo urbano conducido por intereses inmobiliarios y comerciales han generado una serie de desplazamientos sociales directos e indirectos: la capital mexicana es una ciudad cada vez más cara para la enorme mayoría de su población de bajos ingresos.

1.1 Planeación urbana ¿para quién?

La planeación urbana es un componente fundamental de las políticas públicas que, como su nombre lo dice, son políticas, es decir, correlación de fuerzas políticas diferentes con visiones diversas sobre el desarrollo. Desde su origen, en el siglo XIX, y su consolidación durante el XX, la planeación urbana aspira a ordenar la ciudad y las diversas actividades humanas que en ella se realizan en beneficio de la población y del funcionamiento de la economía capitalista. Se trata de establecer normas para facilitar y garantizar el desarrollo social, económico, cultural, etc., de la población en las ciudades y en el territorio. En el transcurso del siglo XX la planeación urbana se amplió para abarcar la dimensión metropolitana, la región y, en su más amplia expresión, el territorio.

A diferencia de otras ciudades, como Buenos Aires, donde la planeación del territorio abarca lo urbano y el medio ambiente; en México (capital y país) la planeación urbana está sectorizada y formalmente separada de la planeación y de la regulación sobre el medio ambiente. Sin embargo, estas dos dimensiones (medioambiental y urbana) mantienen relaciones estrechas de dependencia mutua y las ordenanzas y normativas, que se desprenden de cada planeación sectorial respectiva, se yuxtaponen.

En Ciudad de México, como en muchas otras ciudades del mundo, la planeación urbana y del territorio están consignadas en la ley; y el establecimiento de normas de usos del suelo sobre la propiedad privada o pública, es una atribución del poder legislativo, que atribuye ciertos ámbitos y acciones de la gestión urbana al poder ejecutivo.

Con el arribo del neoliberalismo en la fase actual del capitalismo, la planeación urbana y territorial tradicional, que establecía normas de zonificaciones, usos del suelo y densidades e intensidades de utilización del mismo (niveles de construcción permitidos) para toda la ciudad, fue desacreditada paulatinamente y en su lugar ganó una fuerte presencia la llamada planeación estratégica.

La planeación estratégica surgió en abierta oposición a los límites de la planeación urbana normativa que, para tratar de disciplinar y ordenar el territorio, usa instrumentos que tratarían (inútilmente) de imponer normas rígidas a una realidad cambiante y sumamente dinámica como es la ciudad. En el discurso, la planeación urbana estratégica aparece como una herramienta integral para actuar de manera eficaz y eficiente en un territorio urbano dinámico, pues la planificación urbana, más que como un producto, se asume como un proceso. Esta planeación define estrategias para alcanzar objetivos (a corto y largo plazo) consensados previamente entre los actores que intervienen en un territorio, y se concibe como una “carta de navegación” en un mar urbano muy dinámico y cambiante, cuya ruta trazada se puede modificar en el camino. Por ello, se insiste en que más que grandes y meticulosos diagnósticos, se

necesita es monitorear constantemente algunos aspectos importantes del desarrollo urbano, a través de indicadores.

Entre las principales críticas que hacemos a la planeación urbana estratégica es que se trata de un instrumento de los empresarios en la era de la privatización de la gestión y de los servicios urbanos, que la ciudad es vista como un lugar para realizar negocios justamente en territorios “estratégicos” o rentables. Aquí, la pretensión de atender a la ciudad como un todo desaparece en aras de las partes. Así, no es casual que el lenguaje que se use sea empresarial (misión, visión, oportunidades) y que se reconozca que este tipo de planeación ha sido adaptado de la guerra (vencer al enemigo, en este caso, al competidor).

En la Ciudad de México, ambos tipos de planeación urbana coexisten. La planeación urbana tradicional o normativa se sigue expidiendo y actualizando con muchas trabas por el legislativo local, mientras que la planeación urbana estratégica es usada en proyectos urbanos público privados de diversas escalas. A veces también hay intentos de establecer otros planes sectoriales urbanos estratégicos, aludiendo a la obsolescencia de los planes urbanos consignados por el legislativo local (Delgadillo, 2015).¹

En la teoría y en el discurso, la planeación urbana en la Ciudad de México es de utilidad pública, garantiza el arraigo y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y reconoce varios derechos sociales: vivienda, patrimonio urbano, movilidad segura, etcétera. Además, la ley prevé la compensación de los costos y beneficios del desarrollo urbano. Igualmente, las disposiciones genéricas de la Ley de Desarrollo Urbano se determinan claramente (a nivel de zonificaciones, usos del suelo y niveles permitidos de construcción) en 1. Un Programa General de Desarrollo Urbano, 2. Diez y seis Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (uno por cada entidad político administrativa en que está subdividida –para su administración– la capital mexicana), y 3. Diversos Programas Parciales de Desarrollo Urbano. A menor escala de planeación, las normas de usos del suelo e

¹ Ver el artículo “Ciudad de México: réquiem por la planeación y la ley de desarrollo urbano”, Delgadillo, *El País*, 2015. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2015/11/04/seres_urbanos/1446620400_144662.html

intensidades constructivas van descendiendo: de los barrios (colonias) hasta el nivel de lotes y niveles construidos.

Sin embargo, en la práctica, las normas urbanas consignadas por el legislativo local no se respetan ni por los particulares ni por las autoridades. Esto es así, a pesar de que el gobierno local, desde 1997, es conducido ininterrumpidamente por un partido político que se autotitula de izquierda. En México, hay que añadir que el Estado de Derecho constantemente se viola y que la legislación sobre el ordenamiento del territorio y del desarrollo urbano, puede ser interpretada en muy diversos sentidos, incluso, diametralmente opuestos. Aquí, la ley parece ser más un marco virtual que se negocia en función de los poderosos intereses que se disputan la ciudad. Así, los programas de desarrollo urbano con sus normas específicas más bien son indicativos. Lo que en realidad se usa es la Ley de Desarrollo Urbano que, constantemente, es (contra)reformada y le otorga atribuciones a la autoridad para cambiar las intensidades constructivas y los usos del suelo según las solicitudes y proyectos de inversionistas inmobiliarios.

Para Rolnik (2018), esto es lógico, pues la planeación urbana siempre ha sido un instrumento que se usa para defender los intereses de las clases altas, garantizar la plusvalía de las propiedades y las rentas urbanas, mantener fronteras para impedir el acceso de los pobres a los selectos barrios altos y por ello, la planeación es un instrumento que mantiene la segregación socio espacial y que garantiza los negocios inmobiliarios lucrativos.

1.2 Políticas y grandes proyectos urbanos que no respetan normas urbanas y generan desplazamientos

A partir de 1997, la capital mexicana tiene un gobierno local electo democráticamente (antes era designado por el presidente en turno del país) y, desde entonces, es gobernada ininterrumpidamente por un

partido político que se autonombra de izquierda. Los gobiernos locales han construido paulatinamente un marco jurídico que reconoce diversos derechos sociales de algunas minorías y han impulsado algunas políticas sociales que, con discursos universalistas y vanguardistas, atienden ciertas carencias de algunos grupos vulnerables; pero, simultáneamente, promueven políticas que bajo el discurso de *competitividad económica, sustentabilidad medio ambiental y gobernabilidad democrática*, de manera, cada vez más abierta promueven la realización de grandes negocios privados (inmobiliarios, comerciales, de servicios, etc.) para capitales locales y transnacionales.

Se trata de una doble forma de gobernar la ciudad, que otorga algunos apoyos puntuales, limitados y dispersos a la población pobre, mayoritaria en esta ciudad y en el país; y favorece a toda costa la realización de inversiones privadas lucrativas. Así, el gobierno local mantiene un discurso anclado en principios de izquierda, pero una gestión urbana que cada vez más (por convicción o necesidad) vira a la derecha, en un país y en un mundo hegemónicamente neoliberales.

Esta dicotomía está presente en las políticas públicas sobre el desarrollo urbano. Así, en el discurso se habla de una ciudad para todos y se reconocen los derechos a la vivienda y al patrimonio urbano y, al mismo tiempo, en la práctica, se favorecen políticas y negocios privados que no solo construyen enclaves urbanos exclusivos y excluyentes, sino que cada vez más encarecen la ciudad y dificultan la permanencia de la población vulnerable en selectos territorios urbanos revalorizados.

1.3 Contexto urbano

La Ciudad de México es una urbe de dimensiones demográficas colosales que presenta una problemática muy compleja a escala metropolitana. La ciudad real es una zona metropolitana que en un continuo urbano, más un archipiélago de asentamientos humanos abarca las 16 Delegaciones (ahora alcaldías) de la Ciudad de México (antes co-

nocido como Distrito Federal), 59 Municipios del Estado de México y un Municipio del Estado de Hidalgo y en 2010 alojaba a 20.1 millones de residentes (ver Tabla 13).

Tabla 17. Zona Metropolitana del Valle de México. Población 1950-2010

| Población absoluta | | | | | | | |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| Entidades | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
| Ciudad de México | 3,050,442 | 4,870,876 | 6,874,165 | 8,831,079 | 8,235,744 | 8,605,239 | 8,851,043 |
| 59 municipios Estado de México | 472,346 | 807,389 | 2,399,039 | 5,609,725 | 7,297,758 | 9,745,094 | 11,151,276 |
| Tizayuca, Estado de Hidalgo | 5,096 | 6,037 | 8,703 | 16,454 | 30,293 | 46,344 | 97,461 |
| ZMVM | 3,527,884 | 5,684,302 | 9,281,907 | 14,457,258 | 15,563,795 | 18,396,677 | 20,099,780 |

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.²

Entre 1990 y 2010 la Ciudad de México tuvo un crecimiento de 615 mil habitantes, pero la zona metropolitana, en total, tuvo un incremento de población de 4.6 millones de personas, para pasar de 15.5 a 20.1 millones. En ese mismo período, 1990-2010, las ocho Delegaciones que alojan las partes más antiguas de la ciudad³ registraron un decrecimiento de 435,046 habitantes; mientras las otras ocho Delegaciones, las cuales contienen suelo de conservación ecológico⁴ que por ningún motivo se debería urbanizar, registraron un incremento de 1,050,345 habitantes.

Por otra parte, hay que destacar que, en 2010, el 20.8% de la población total residía en Iztapalapa y 13.68% en Gustavo A. Madero. Así que uno de cada tres capitalinos residía –en ese año– en solo dos de las 16 Delegaciones de la capital mexicana que, justamente, se caracterizan por sus carencias en equipamientos públicos y servicios urbanos, particularmente, agua y espacio público.

Las tendencias de desarrollo urbano en el tránsito del siglo XX al XXI se han vuelto más complejas, pues al vaciamiento de la ciudad consolidada (por deterioro y terciarización) y la expansión urbana periférica informal; se sumaron tendencias de un selecto retorno al centro

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

³ Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

⁴ Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

y a la ciudad (en áreas urbanas rentables) y de una expansión urbana formal en periferias urbanas distantes y en escalas colosales. Enseguida bosquejamos las principales tendencias de desarrollo urbano de las últimas décadas.

Despilfarro de la ciudad construida. Igual que en otras ciudades en proceso de expansión, el centro (o los centros) de la ciudad (considerados como tales por las funciones colectivas y públicas que alojan), comenzaron a desempeñar funciones de centralidad para aglomeraciones urbanas cada vez mayores. En este contexto, esas áreas urbanas que gozan de una gran accesibilidad, merced a la infraestructura vial y de transporte, desde la década de 1950 comenzaron a padecer procesos de despoblamiento y pérdida de viviendas, derivado de la presión de los procesos de terciarización. Aquí, los antiguos y modernos edificios con viviendas uni y pluri familiares comenzaron a cambiar el destino de su uso y se comenzaron a transformar en comercios, oficinas, bodegas, despachos, etcétera.

Este fuerte proceso de cambios de uso del suelo se acompaña del envejecimiento de la población (pues los más jóvenes emigran) y del deterioro urbano, debido a la ausencia de políticas habitacionales y, en general, de inversiones públicas y privadas para dar mantenimiento a las antiguas estructuras edilicias. Como se mencionó arriba, en veinte años, las ocho Delegaciones que alojan a las partes más antiguas de la ciudad, donde hay servicios e infraestructuras, registraron una reducción de poco más de 430 mil residentes. Así que, a pesar de los esfuerzos recientes, el despilfarro urbano aún no ha sido detenido.

Éxodo de la Ciudad de México. La capital mexicana es una entidad expulsora de población pobre. El crecimiento y redistribución de la población en escala metropolitana de esta gran ciudad también se explica por los costos de las rentas urbanas en la Ciudad de México, el centro gravitacional de la metrópolis. Se sabe que en la década de 1950 se inició la expansión urbana en los municipios vecinos del

Estado de México debido a la prohibición que el Regente del Distrito Federal impuso a los desarrolladores inmobiliarios, pero también a que el costo del suelo urbanizable y no urbanizable era más barato en esas periferias metropolitanas que en la ciudad formal. Ciudad Nezahualcóyotl y el Valle de Chalco son dos de los ejemplos paradigmáticos de estas formas de urbanización formales e informales de los pobres, cuyos asentamientos humanos no solo fueron regularizados, sino –a la postre– municipalizados. Es decir, ante tal concentración de población asentada informalmente, se optó por crear nuevos municipios.

Las recientes políticas urbanas continúan encareciendo selectas áreas urbanas de la Ciudad de México, y una gran cantidad de población oriunda de la capital mexicana se continúa desplazando al Estado de México. En efecto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) –2010– registró que, entre 2000 y 2010, un total de 382 mil doscientos personas que residían en la Ciudad de México cambiaron su residencia al vecino Estado de México (INEGI, 2005, 2010). Este desplazamiento social se encuentra directamente vinculado a la vivienda: la capital mexicana es una ciudad muy cara para su población, que encuentra en los municipios vecinos y en periferias distantes, vivienda y suelo barato accesible a sus recursos económicos. Así, por ejemplo:

- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno de la Ciudad de México aseguraba en 2013 que unas 100 mil personas habrían abandonado la Ciudad de México por los altos costos del suelo (*La Jornada*, 2013, p. 34).
- De acuerdo al portal inmobiliario *Metros Cúbicos* en 2013, los precios promedio por metro cuadrado para una vivienda social y de costo medio eran mayores –en 2.7 y 2.2 veces– en la Ciudad de México que en el Estado de México.

La urbanización periférica salvaje. Como en otras ciudades, el modelo de crecimiento urbano periférico (Rojas, E.; Rodríguez, E. y Wegelin, E., 2004), se deriva fundamentalmente del acceso a suelo barato; y en

México, entre 2000 y 2012, la política de vivienda federal, impulsada por los gobiernos nacionales, produjeron una urbanización salvaje, voraz, lucrativa y expansiva. En este período se construyeron, en periferias muy distantes de las ciudades mexicanas, millones de miniviviendas de baja calidad constructiva y arquitectónica en miles de conjuntos urbanos. Esta colosal producción de vivienda pudo realizarse gracias a la reforma neoliberal del Estado Mexicano que a principios de la década de 1990:

- Descentralizó en los municipios las atribuciones para emitir sus licencias de construcción y para definir su propio plan de desarrollo urbano u ordenamiento territorial (de su parte de ciudad o territorio), sin consultar ni concertar con nadie una visión urbana, metropolitana y territorial de conjunto.
- Permitió la privatización del ejido, una forma de propiedad colectiva de grupos campesinos.
- Desreguló la calidad de la vivienda, supuestamente para abaratar su costo.
- Transformó los organismos públicos de vivienda, de constructores a financiadores.

Este modelo habitacional y urbano, de combate al déficit de vivienda, produjo una urbanización dispersa, fragmentada y distante que, además, de segregar a sus residentes, los obliga a la realización de grandes traslados para acceder al trabajo, los servicios y equipamientos. Asimismo, el Estado neoliberal mexicano abdicó en su responsabilidad de ordenar el territorio y el desarrollo urbano, y dejó esta tarea en manos del sector privado.

A los efectos nefastos de esta política que permitió a las empresas constructoras, jugosos negocios inmobiliarios, se suma el hecho de que cinco millones de este tipo de nuevas viviendas se encuentran vacías. El gobierno federal que, inicialmente, achacaba este hecho a la violencia del narcotráfico, ha tenido que reconocer que, la gran mayoría de esas viviendas, nunca fueron adjudicadas (compradas) o

han sido abandonadas. Cierta población beneficiada ha abandonado esas viviendas y ha retornado a las ciudades, para evitar los enormes costos y tiempos de traslados.

Reinversión en selectas áreas urbanas centrales. Una de las tendencias de desarrollo urbano impulsadas desde el año 2000 ha sido la revalorización de las Delegaciones centrales y en general un *retorno al centro, a la ciudad construida o la ciudad compacta*, como se verá en el siguiente apartado. Se trata de un conjunto de políticas que, ancladas en discursos del medio ambiente, el cambio climático y la competitividad económica, han promovido la revalorización multidimensional de selectas áreas urbanas centrales. Esto ha encarecido el suelo y la vivienda, dificultando la permanencia de la población de bajos ingresos. Este hecho es reconocido por autoridades, especialistas del desarrollo urbano y los medios de comunicación. Así, por ejemplo:

- El titular de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda del Valle de México, decía que la Ciudad de México se ha vuelto una ciudad elitista que solo construye vivienda para altos estratos socioeconómicos, pues el suelo (factor fundamental para la construcción de vivienda) se habría encarecido en 20 por ciento. Por cierto, este promotor inmobiliario demandaba modificar la legislación y la norma urbana para densificar al máximo la ciudad, para supuestamente, con ello, abaratar los costos de la vivienda (dividiendo entre más beneficiarios los costos del suelo) (*La Jornada*, 2015, p. 31).
- Laura Gómez decía que las “Rentas caras expulsaron a 1.7 millones de personas a la periferia en 30 años”. En esta nota periodística una especialista en desarrollo urbano del Centro de Transporte Sustentable, manifestaba que muchos de esos emigrantes invertían diariamente más de tres horas para volver a esta ciudad a trabajar o consumir, y usaban hasta 30% de su ingreso en sus traslados (*La Jornada*, 2015, p. 2).

1.4 Políticas urbanas

Las políticas sociales que los gobiernos democráticos han construido, en las dos últimas décadas, abarcan un conjunto de subsidios y programas sociales que no combaten, pero aminoran la pobreza. Entre ellos destacamos la política habitacional que, desde 1998, ha realizado más de 250 mil acciones habitacionales de interés social (alrededor de 62 mil viviendas nuevas en conjuntos habitacionales y más de 190 mil acciones de mejoramiento de vivienda); y la política de mejoramiento de barrios que, desde 2007, ha atendido más de mil barrios con un presupuesto anual cambiante.

Aquí hay que añadir que la mayoría de los proyectos de mejoramiento barrial realizados (40%) han sido de mejoramiento de la imagen urbana (pintura de fachadas), 25% de mejoramiento de espacios comunitarios (salones de usos múltiples, bibliotecas y casas de cultura) y 22% de mejoramiento de áreas verdes y juegos infantiles. Ambas políticas, nobles y bondadosas, son acciones puntuales y dispersas en un mar de miles de barrios, colonias y asentamientos humanos⁵ que requieren del mejoramiento habitacional y barrial. Sin embargo, si con la mano izquierda se atiende a los pobres, con la mano derecha se promueven a toda costa los negocios inmobiliarios privados.

Contrario a su discurso social de equidad social, y bajo el discurso aparentemente neutro de *competitividad*, *sustentabilidad*, al cual –a veces– se suma el de *gobernabilidad*, el Gobierno de la Ciudad de México impulsa un conjunto de políticas públicas que abiertamente favorecen el modelo neoliberal de desarrollo económico y urbano, expresado en la promoción de grandes y pequeños proyectos que buscan el lucro de la ciudad y sus partes. La histórica asociación del poder económico con el poder público, ha resurgido con una gran nitidez en la Ciudad de México, gobernada por la izquierda. Emilio Pradilla llama a esta asociación público privada la “fusión de intereses”,⁶ y Raquel Rolnik (2018) habla de un binomio Capital-Estado.

⁵ Las políticas sociales, por disposición de las leyes locales, no actúan en asentamientos humanos irregulares, que en la Ciudad de México tienen una dimensión colosal. Pues se trata de *parias urbanas* que atentan contra la conservación del suelo ecológico.

⁶ Ver los Debates del libro de Coulomb y Delgadillo, 2017.

La búsqueda de la competitividad económica, que se supone se hace para crear empleos y riqueza, abarca gran diversidad de políticas públicas, formas de actuación, dispositivos de gestión urbana e incentivos fiscales y administrativos para facilitar: inversiones privadas, lucro, negocios y desarrollo inmobiliario. Expresiones de esta competitividad urbana son: construcción de edificios (supuestamente) inteligentes, torres de corporativos y megaproyectos; “recuperación” de barrios y centros históricos; reconversión de fábricas y áreas industriales abandonadas; instalación de centros comerciales, supermercados y cadenas de “tiendas de conveniencia”;⁷ modernización y construcción de infraestructura vial de peaje y de transporte; y “recuperación” de un selecto espacio público, entre otros.

También incluimos la “turistificación” de diversos enclaves urbanos, que se distinguen por su patrimonio histórico inmueble, su paisaje cultural, sus atributos naturales, etcétera. Se trata de una modernización urbana desigual y del “rescate” de un selecto patrimonio histórico para explotarlo a través del turismo. Este desarrollo urbano, cada vez más exclusivo y excluyente, profundiza la histórica segregación socioespacial de la Ciudad de México y tiende a fragmentar el tejido urbano y social.

1.5 Políticas de desarrollo urbano intensivo

Desde el año 2000, los tres últimos gobiernos de la Ciudad de México han puesto un especial énfasis en políticas de desarrollo urbano intensivo, con diversos objetivos urbanos y medioambientales: evitar (sin éxito) la expansión urbana a costa de la pérdida de áreas naturales (que contribuyen a capturar agua de lluvia, a producir oxígeno y consumir dióxido de carbono); usar racionalmente la ciudad existente; evitar los traslados de la población con el uso transporte privado y público (que contribuye a la producción de dióxido de carbono y otros contaminantes).

Por su parte, la política federal urbana y habitacional, desde 2014 se ha sumado a la idea de promover un desarrollo urbano intensivo

⁷ Las tiendas de conveniencia son comercios de menos de 500 metros cuadrados, que abren entre 18 y 24 horas al día los 365 días del año. Se trata de cadenas de franquicias y comercios que funcionan como tiendas de auto-servicio.

y compacto. No sabemos si esto se debe al reconocimiento de los enormes costos sociales, medioambientales, ecológicos y de otra índole que produjo la política urbana y habitacional que, entre 2000 y 2012, desarrolló una expansión urbana salvaje en periferias muy distantes de los centros urbanos de las ciudades mexicanas, a través de la construcción de más de diez millones de miniviviendas, o más bien esto obedece a que esa forma de hacer negocios privados llegó a su fin, pues no solo ya no hay quién quiera comprar esas viviendas nuevas y miserables en periferias muy distantes, sino que ahora –en el país– hay cinco millones de viviendas vacías, porque fueron abandonadas o nunca fueron adjudicadas o compradas.

Como quiera que sea, actualmente el gobierno federal promueve el desarrollo urbano “compacto”. Esto es expresado en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 2014- 2018 (SEDATU, 2014) que entre sus objetivos menciona: 1. Controlar la expansión territorial de las áreas urbanas, a través de la promoción y el reemplazo de vivienda al interior de los centros urbanos existentes; y 2. Utilizar el suelo intraurbano disponible, densificar las construcciones, adecuar y ampliar la infraestructura urbana.

Volviendo al ámbito local, desde el año 2000, las políticas de desarrollo urbano intensivo, centrípeto o de crecimiento sobre la ciudad existente, apoyadas en la política habitacional y en la construcción de grandes proyectos urbanos, han tenido una continuidad bajo distintos nombres y con distintos énfasis secundarios (vivienda, zonas de desarrollo económico, etcétera).

Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador como Jefe del Gobierno del Distrito Federal (2000-2006), se impulsó una política de desarrollo urbano restrictivo, llamado el *Bando 2*, que se proponía: repoblar la “Ciudad central” y evitar la expansión anárquica de la mancha urbana, a partir de la prohibición de construir viviendas en nueve Delegaciones de la Ciudad de México y de solo permitir su construcción en cuatro Delegaciones centrales. El eje conductor fue la política habitacional que se propuso la construcción de nuevos conjun-

tos habitacionales, y el mejoramiento de la vivienda que, formalmente, ocupa suelo urbano. Entre los instrumentos administrativos que permitieron realizar esta política destaca la creación de una ventanilla única para la emisión de licencias y facilitar los trámites respectivos.

En el período de gobierno de Marcelo Ebrard (2006-2012), por la vía de los hechos, se derogó el *Bando 2* (a partir de entonces se pudo volver a construir vivienda en cualquier parte de la ciudad que tenga uso de suelo urbano) y, oficialmente, se asumió que se promovía un desarrollo urbano *competitivo, equitativo y sustentable* con el propósito de redensificar toda la ciudad y de detener el crecimiento de la mancha urbana. El eje conductor de esta política fue la promoción de los desarrollos inmobiliarios en selectas áreas urbanas, la (re)creación de espacio público en las áreas urbanas centrales (pero no en las periferias y en las zonas que habitan los pobres) y la construcción de vivienda. En el discurso, una de las estrategias para lograr esos propósitos fue el fomento del uso intensivo en zonas que cuentan con infraestructuras y servicios suficientes.

Es decir, aumentar los coeficientes de ocupación y utilización del suelo. Como parte de la modernización de selectas áreas urbanas se introdujo el programa de transporte público en bicicleta, llamado *EcoBici*. Por otra parte, otra política social que se sumó al desarrollo urbano intensivo, como el mejoramiento de vivienda (aunque esto no se reconoce en sus propósitos), fue el programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, mencionado con antelación.

Finalmente, el gobierno de Miguel Mancera (2012-2018) dio continuidad a estas políticas con otros nombres y énfasis. Aquí el eslogan elegido en materia de desarrollo urbano es la *Ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa*. Además de acompañar y facilitar las inversiones privadas, el gobierno local se suma como promotor de algunos megaproyectos urbanos llamados Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES), entre las cuales destacan *Ciudad de la Salud*, *Ciudad Administrativa*, *Ciudad del Futuro*, etcétera. Los objetivos de

esta política fueron redensificar, intensificar, reciclar y verticalizar toda la ciudad, y proteger el medio ambiente.

Aquí, se supone que las estrategias que se despliegan son la actuación en áreas con potencial de reciclamiento y capaces de atraer población adicional; la intensificación y diversificación de usos del suelo en condiciones de sustentabilidad y rentabilidad. Este gobierno, además de mantener y ampliar los programas de recuperación del Espacio Público, *EcoBici* y de mejoramiento barrial, sumó los llamados *Parques de bolsillo*, que consiste en la creación de espacio público en áreas urbanas remanentes y pequeñas. Asimismo, se impulsó la regeneración y el reciclaje de corredores urbanos, centros urbanos y centros de barrio (Jefatura de Gobierno, 2013; SEDUVI, 2013).

1.6 Megaproyectos urbanos, negocios privados

Además de la continuidad de estas políticas urbanas, también ha habido una continuidad en los llamados Grandes Proyectos Urbanos,⁸ los cuales se han convertido en íconos de cada gobierno.

En el período 2000-2006 se realizaron: Programa de Rescate del Centro Histórico, remozamiento del *Paseo de la Reforma* (como parte del programa corredores turísticos), construcción de los puentes de Los Poetas, para la accesibilidad de Santa Fe,⁹ construcción de segundos pisos públicos a vialidades de alta velocidad (Anillo Periférico), y cambios de uso del suelo para la construcción de un enorme complejo de megatorres en “Nuevo Polanco” y Paseo de la Reforma.

En el período 2006-2012 se destacan: Programa de Recuperación del Centro Histórico, el cual se amplió a los barrios populares de Garibaldi y La Merced; construcción de la Supervía del Poniente para la accesibilidad de Santa Fe (vialidad de peaje); construcción de segundos pisos de peaje sobre el Anillo Periférico; construcción de la Plaza Mariana, megaproyecto de la Iglesia católica financiado por Carlos

8 Definidos así en función de su escala física, cantidad de inversión público y/o privada e impactos urbanos, ambientales y sociales.

9 Obra realizada a través de un *Sistema de Actuación por Cooperación*, en el que el sector privado asume los costos de la obra y el gobierno local en permuta otorgó un terreno de 38.7 hectáreas en Santa Fe (SEDUVI, 2006, 16). La permuta fue calificada como un “negociazo” porque esa vialidad revalorizó el predio canjeado (*La Crónica* 18/10/2004 y *La Crónica* 12/12/2003).

Slim; construcción de la Arena México, Mitikah Ciudad Progresiva y alrededor de 20 megaproyectos más.

En el período 2012-2018 se llevó a cabo el Programa de rescate del Centro Histórico, se impulsó (sin éxito) el Programa de Rescate Integral de (la zona de mercados de) La Merced. Asimismo, se promovieron las Zonas Especiales de Desarrollo Económico y Social (ZODES) y más de cuarenta megaproyectos.

En esta ciudad, en los últimos diez años se construyeron 112 megacentros comerciales. Hay muchos más megaproyectos que hasta ahora no han sido realizados, pero se han promovido como el *Acuario Nacional* en la zona de *chinampas* de Xochimilco, la *Ciudad del Conocimiento* en Tlalpan, el *edificio del Bicentenario de la Independencia*, y el *Foro Estadio en Azcapotzalco*. Varios de estos megaproyectos, realizados o no, habían sido promovidos desde principios de la década de 1990 por personajes que ahora gobiernan esta ciudad desde la izquierda y en aquel tiempo eran representantes o funcionarios militantes de un partido de centro-derecha. Curiosamente, en la década de 1990 esos proyectos no pudieron realizarse por la oposición de los movimientos sociales o por la crisis económica; y en el siglo XXI, esos proyectos se realizan o se vuelven a promover desde la izquierda.

1.7 Mercado inmobiliario trasnacional

La Ciudad de México se ha convertido en una ciudad muy interesante para la inversión inmobiliaria nacional y trasnacional. Los flujos de capital trasnacionales han sido facilitados gracias al desmantelamiento de las barreras económicas nacionales, a la firma de acuerdos de libre comercio de México con otros países, así como por las tecnologías de comunicaciones.

Desde la época del Estado Benefactor, diversos autores reconocían que el circuito secundario favorito para la acumulación del capital, después de la industria, era el sector inmobiliario (Lefebvre, 2013

[1974]). Harvey (2013) decía que la ciudad había sido vista como una máquina de crecimiento de capital. Este fue el modelo que permitió el desarrollo económico en Estados Unidos, donde el Estado construía autopistas para hacer accesibles nuevos territorios, los inversionistas construían viviendas y barrios, y las industrias, automotriz y de electrodomésticos, vendían autos y artefactos en escalas colosales para cerrar el círculo virtuoso de acumulación de capital.

Sin embargo, en el siglo XXI tal vez el lugar del mercado inmobiliario haya cambiado, en tanto que el primer circuito de acumulación de capital ahora está constituido por el mercado de capitales financieros y bursátiles (financiarización de la economía global) y, en el segundo o tercer lugar, se encuentre la industria de producción de mercancías en serie. Así, los mercados inmobiliarios de algunas ciudades ofrecen tasas de ganancia más atractivas y seguras que otro tipo de inversiones financieras, industriales, etcétera.

En este mismo sentido, Carlos De Mattos (2010) señala que la mercantilización del desarrollo urbano se ha exacerbado merced a tres factores que actúan de manera concatenada en las principales ciudades latinoamericanas: 1. Los grandes flujos de capital financiero en escala global, permitidos por la eliminación de las barreras económicas de los países y ciudades; 2. La acción del gobierno, que a toda costa promueve la inversión privada en las áreas urbanas más rentables; y 3. La búsqueda de los gobiernos locales para alcanzar la competitividad económica a cualquier costo, a través de una gestión urbana pro empresarial y de estrategias de *marketing* urbano.

La financiarización es una forma de acumulación de capital que no se basa en la producción de mercancías materiales, sino en la compraventa de acciones en los mercados bursátiles y fondos de inversiones (De Mattos, 2016). Industrias y empresas productoras de bienes materiales de muchos países invierten parte de sus ganancias en los mercados de valores. Igualmente, fondos sociales (pensión, ahorros y vivienda), compañías de seguros e instituciones públicas de diversos

países invierten, parte de sus depósitos, ahorros y presupuestos, en inversiones bursátiles con la idea de incrementar su valor y evitar pérdidas dejando grandes cantidades de dinero en los bancos.

Para Rolnik esas enormes inversiones financieras transnacionales (integradas por capitales de diversos orígenes y países) constituyen una verdadera “muralla de dinero” y una “nube electrónica” que viaja a la velocidad de los bytes en busca de invertir y encuentran en las ciudades, lucrativos mercados inmobiliarios en donde aterrizar. Se trata de un nuevo “imperio colonial” sin bandera y rostro, desterritorializado, abstracto, ficticio y lucrativo por naturaleza: las finanzas globales (Rolnik, 2015).

En la República Mexicana se han creado nuevos instrumentos financieros que permiten la captura de inversiones transnacionales para las inversiones inmobiliarias. Estos son: Certificados de Capital de Desarrollo, Certificados de Proyectos de Inversión y Fideicomisos de Inversión en Bienes Raíces (FIBRAS), que fueron creados en 2011 y así promover la compra y construcción de inmuebles para venta o arrendamiento y disponer de facilidades fiscales y administrativas para integrar inversiones diversas (pequeñas y grandes, locales y extranjeras). Las rentas fijas se obtienen de la venta o alquiler de los inmuebles incluidos en los portafolios de las inversiones inmobiliarias, y las rentas variables dependen de la apreciación de los Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios que estas emiten en la Bolsa Mexicana de Valores.

En marzo de 2018, las doce FIBRAS registradas ante la Bolsa Mexicana de Valores tenían 1640 propiedades diversas con un área bruta rentable de 21 millones de metros cuadrados y consignaban activos por 491,945 millones de pesos, que casi duplicaban los de la cadena de supermercados Wal Mart México con 279,277 millones de pesos (Vázquez, 2018). En este sentido, la revista Obras (2018) reconoce que en México el mercado inmobiliario es uno de los más apreciados por los inversionistas globales, y que los retornos de inversión inmo-

biliaria se ubicaban muy por encima del 8% que otros instrumentos ofrecían: si, antes faltaba financiamiento “hoy se podría naufragar en el dinero que busca dónde pegar tabiques” (Obras, 2018, p. 2).

Así, por ejemplo, en la Ciudad de México, de acuerdo a *La Guía Inmobiliaria de México* (Real Estate Market y Lifestyle, 2014) en noviembre de 2014 había 37 megadesarrollos inmobiliarios con 6.5 millones de metros cuadrados construidos:

- Diez eran desarrollos de edificios de corporativos trasnacionales: 17 eran proyectos con usos mixtos, había un megaproyecto únicamente residencial y ocho megaproyectos de servicios y comercios.
- Entre los inversionistas más importantes destacaban: Carso en el “Nuevo Polanco” (Carlos Slim, con la inversión más grande en monto y dimensión de metros cuadrados construidos), Mexico *Retail Properties* (cinco proyectos), Fibra Uno, IdeUrban, Abilia, Artha Capital, DANHOS, E Group, ICA, Reichmann y Sordo Madaleno (con 2 megaproyectos cada uno). Varios de estos inversionistas son estadounidenses y canadienses. Además, algunas de estas inversiones manejan portafolios de inversión con financiamiento de acciones de muy diversas geografías.
- Entre los proyectos físicamente más grandes estaban: “Nuevo Polanco” (*Ciudad Slim*), Picacho LifeStyle Center, Vía Vallejo, Espacio Condesa, BBVA Torre Ejecutiva, Mitikah Ciudad Progresiva y la Torre Diana.

Por otra parte, la construcción de 52 Kilómetros de vialidades de peaje, los llamados segundos pisos del Anillo Periférico, concesionadas al sector privado por un período de treinta años implicó, en 2009, una inversión de 15 mil millones de pesos (9 mil privados y 6 mil públicos) (Delgadillo, 2014):

- El “segundo piso” del Periférico Norte, entre Cuatro Caminos y San Antonio, se concesionó a la empresa española Obrascón

Huarte Lain (OHL) que en mayo de 2015 fue sujeto de escándalos de corrupción por sus obras en el Estado de México.

- El “segundo piso” del Periférico Oriente, entre Muyuguarda y Zaragoza, no construido, se concesionó a Cementos Mexicanos (CEMEX).
- El “segundo piso” del Periférico Sur, entre San Jerónimo y Muyuguarda, se concesionó a las empresas Ingenieros Civiles y Asociados (ICA) y dos empresas de Slim (ICA y Carso).
- Por su parte, la Supervía Poniente se otorgó a Copri, OHL, ambas empresas con negocios inmobiliarios en Santa Fe.

Para cerrar este apartado, no resulta ocioso comentar el discurso hiper optimista de los desarrolladores inmobiliarios en el país. Así, el número 100 de *La Guía Inmobiliaria de México (Real Estate Market y Lifestyle, 2015)* festeja los cien íconos inmobiliarios en el país (que mayoritariamente se alojan en la Ciudad de México) con adjetivos como: futuro brillante, solidez en el tiempo, estrategia de los visionarios, imán de inversiones turísticas, mejores alternativas de inversión, etcétera. Para los inversionistas inmobiliarios este es el momento de invertir en la Ciudad de México.

1.8 Conflictos urbanos

Algunos de los megaproyectos aquí referidos se han realizado respetando el marco jurídico vigente en materia de desarrollo urbano. Sin embargo, no es el caso de una gran mayoría. En efecto, una práctica común en la Ciudad de México, es el tráfico de influencias, la discrecionalidad y la (c)omisión de los órganos y niveles de gobierno en el desacato de la normatividad urbana y ambiental: violación de los usos permitidos del suelo, los niveles de construcción y el cambio de giro de los establecimientos mercantiles. Estas prácticas tienen su origen en el marco jurídico y en la cultura de no respeto a la ley.¹⁰

¹⁰ La ley y el Estado de derecho en México son un marco jurídico más o menos virtual, que se puede respetar o no, que se puede interpretar en un sentido o en sentido completamente contrario, dependiendo del caso, del cliente o de los ingresos de la persona en turno.

Así, por ejemplo, las distintas versiones recientes de la Ley de Desarrollo Urbano del Ciudad de México, mandatan imponer a la propiedad privada restricciones a su uso y construcción por cuestiones de utilidad pública, pero al mismo tiempo establecen canales para que los particulares modifiquen esas disposiciones al menos por dos vías: solicitar la *Modificación de los usos del suelo* (2017, artículos 41 y 42) y proponer la formación de un *Polígono de actuación* (artículo 77).

Además, la nueva versión de esta Ley ha recortado los espacios y formas de participación ciudadana (de por sí limitados a la “consulta ciudadana”), para participar en la aprobación o rechazo de cambios en los usos del suelo. Las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México de 2010, le otorgaron al gobierno local atribuciones plenas para modificar a su arbitrio los usos del suelo y las intensidades de construcción: en el llamado “Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano” participa un representante ciudadano por nueve de diversas dependencias del gobierno local y uno del legislativo.

La mayor parte de las quejas ciudadanas recientes en torno a los distintos tipos de violación de los usos del suelo, se dio en las Delegaciones centrales, desde el año 2001 cuando comenzó a operar el Bando Dos (2000-2006). En 2015, las principales quejas ciudadanas continúan ocurriendo en las delegaciones centrales, pero se puede decir que no hay Delegación donde no haya conflictos por la construcción de distintos tipos de edificaciones. Así, entre 2012 y 2015:

- La prensa consigna una serie de descontentos sociales por violaciones a los usos del suelo y a los niveles de construcción permitidos en diversos predios de las colonias Mixcoac, Extremadura Insurgentes, San José Insurgentes y Pedro Anaya (las llamadas *City Towers*), en la Delegación Benito Juárez. Aquí se usan certificados apócrifos para “comprobar” los usos del suelo, se construye “vivienda social” que se vende mucho más cara, se construye sin licencia o se edifican más pisos de los aprobados.

- En Miguel Hidalgo los casos más nombrados han sido la Torre de Pedregal de 25 pisos del grupo DANHOS, en Las Lomas, y diversos predios en Paseo de la Reforma y Lomas de Chapultepec. Aquí igualmente se denuncia el uso de documentos apócrifos para “comprobar” los usos del suelo “por derechos adquiridos”.
- En Álvaro Obregón (Las Águilas), en 2012, explotó una protesta que denunciaba la construcción irregular de condominios horizontales y verticales con exclusivas casas y departamentos de lujo.
- En Tlalpan, agosto de 2012, vecinos denunciaban la construcción de departamentos¹¹ de lujo violando los usos del suelo en Fuentes del Pedregal.

Estos conflictos alcanzan la construcción de vivienda social pública y privada, así por ejemplo: en marzo de 2012 vecinos de Tlalpan (Acoxta y Coapa) se quejaban de la construcción de un conjunto habitacional del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI); en Tláhuac, junio de 2012, la gente se oponía a la construcción de Casas Geo en Santa Catarina Yecahuizotl; en Coyoacán, vecinos de Santa Úrsula Coapa se oponían a la construcción de cuatro edificios del INVI; y en Iztacalco, colonias Oriental y Pantitlán, los vecinos se oponían, en 2012, a la densificación de su colonia, a través de la reurbanización de antiguas fábricas y de la violación a la normatividad urbana para construir más pisos de los permitidos.

En un trabajo reciente en el centro de Coyoacán identificamos los grandes cambios de usos del suelo que se realizaron entre 2000 y 2012, a partir de un levantamiento de usos del suelo predio por predio. De un universo de 4103 predios: el uso habitacional desapareció en 342, mientras que los servicios se incrementaron de 127 predios en 2000 a 374 en 2012. En estos territorios, la principal queja de los vecinos era la impunidad con la que ocurren los cambios de uso del suelo y del giro de los establecimientos comerciales.

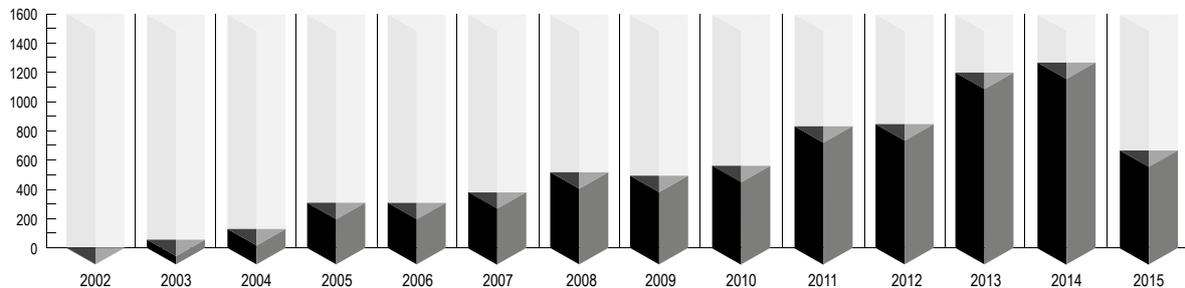
Aquí, el mejor o peor ejemplo, es uno, en el cual quienes violan la normatividad urbana es el gobierno federal, apoyado por la entidad res-

¹¹ Así se denomina en México a los también llamados apartamentos.

ponsable de los usos del suelo del gobierno local (SEDUVI): el Centro Cultural Elena Garro, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, se construyó y se inauguró sin contar con la documentación sobre los usos del suelo y las licencias de construcción en regla, además, se destruyó el patrimonio artístico. Las obras se inauguraron a pesar de que los vecinos inconformes ganaron un juicio que les daba la razón.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento del Territorio (PAOT, 2015), entre 2002 y hasta mayo de 2015 recibió 23073 denuncias ciudadanas por la violación al marco jurídico del medio ambiente y/o del desarrollo urbano. En 2013 fueron 3,198 y en 2014 hubo 3425 denuncias; mientras que entre enero y mayo de 2015 ya eran 800 denuncias ciudadanas. La tercera parte de estas fueron por violación a los usos del suelo (7,607 denuncias o el 32.97%). En la Figura 9 se muestra que este tipo de denuncias ha tenido un incremento considerable desde los años 2013 y 2014, con 1200 y 1270 denuncias respectivamente.

Figura 9. Denuncias por violación a usos del suelo



Fuente: elaboración propia con base en PAOT, 2015.

La mayor cantidad de denuncias la tienen las Delegaciones: Cuauhtémoc, 3136 (13.59%); Benito Juárez, 2651 (11.49%); y Álvaro Obregón, 2126 (9.21 por ciento). Miguel Hidalgo, Coyoacán e Iztapalapa presentan alrededor de dos mil cada una (equivalentes a 8% del total). Además, la llamada *Ciudad central* por sí misma concentra 36.77% de todas las denuncias: un total de 8484.

Martha de Alba (2009) ha señalado que las protestas contra la redensificación de las Delegaciones centrales han sido de sectores altos y medios, los cuales se oponen a lo que suponen una pérdida de su calidad de vida por la llegada de nuevos residentes que implica: consumo de más agua y servicios urbanos, y llegada de más autos, pérdida de luz directa, porque los nuevos edificios con mayores alturas atajan directamente la luz del sol, etcétera. También se trata de un sentimiento de injusticia por el despojo del barrio habitado y de temores ante un futuro incierto. Para De Alba se trata del tipo de movilizaciones llamadas “No en mi patio trasero” o *Not in my Backyard* (NIMBY).

Entre los megaproyectos recientes cuyo desarrollo ha implicado confrontar el malestar de la población residente mencionamos el que a nuestro juicio es el más significativo. *Ciudad progresiva – Mitikah*, el cual es un caso escandaloso por la forma como ha sido gestionado: Una enorme discrecionalidad en la modificación de los usos del suelo y de la intensidad constructiva, que ha permitido erigir edificios de más de veinte niveles y uno de sesenta pisos (aún no construido) en una zona donde se permitía la construcción de seis niveles.

1. Una gran impunidad debido al tráfico de intereses entre el sector público y el privado: un miembro de una empresa privada “medioambientalista” en su calidad de funcionario público, aprobó el trámite de Manifestación de Impacto Ambiental para el otorgamiento de la licencia de construcción. En este caso ha habido una gran movilización social que ha denunciado el tráfico de influencias y la violación de los usos del suelo y la impunidad de la justicia frente a ello. La respuesta del GDF ha sido que todo se realiza conforme a la ley, utilizando la figura del “Polígono de Actuación” que permite relotificar y relocalizar los usos y destinos del suelo.

Otro caso emblemático ha sido el proyecto de sustitución del Polyforum Siqueiros, diseñado por David Alfaro Siqueiros, el cual en su

exterior e interior contiene ricos murales de este personaje ícono del muralismo mexicano. El inmueble es considerado patrimonio “artístico” de los mexicanos, pero también es propiedad privada. Sus propietarios pretendieron, en octubre de 2014, sustituir esa edificación por un edificio de más de treinta pisos, para aprovechar la ubicación del predio y la dinámica inmobiliaria de la capital mexicana. La movilización social y mediática detuvo momentáneamente el proyecto. Sin embargo, los inversionistas y el gobierno acordaron proteger el *Polyforum*, pero construir una torre de más de veinte pisos “respetando” la integridad de ese icónico inmueble. Esta vez las protestas no consiguieron detener nada.

Conclusiones

Puede afirmarse que los gobiernos de “izquierda” han venido impulsando una política pública de desarrollo urbano que privilegia los negocios inmobiliarios en selectas áreas urbanas rentables, a nombre de la competitividad y la creación de empleos. Los recientes lemas de desarrollo urbano del gobierno local son elocuentes: el gobierno de Ebrard (2006- 2012) hablaba de un *desarrollo urbano competitivo, sustentable y equitativo*; y el gobierno de Mancera (2012-2018) de la *ciudad compacta*.

En los conflictos urbanos derivados de la realización de negocios inmobiliarios de distinto tipo y escala, que se han incrementado en la Ciudad de México, el gobierno local desempeña un papel fundamental, pero más como promotor de la inversión privada que como mediador entre las partes en conflicto, más como parte que como juez neutro que busque la equidad y la realización de un Derecho a la Ciudad para todos y todas.

Finalmente, todo indica que la Ciudad de México continuará elevando los costos del suelo y las rentas urbanas, y desplazando o excluyendo a la población de bajos ingresos, pues en esta ciudad se

continúa insistiendo en las políticas de desarrollo urbano intensivas (la “Ciudad compacta”), atrayendo capitales foráneos y buscando la competitividad económica. Así, por ejemplo, en el último Foro Económico para América Latina, Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno del Ciudad de México (5 de diciembre de 2012- 29 de marzo de 2018) pidió invertir en las urbes “incluso a fondo perdido” para mantener o mejorar su competitividad.

Referencias bibliográficas

Administración Pública del Distrito Federal. Jefatura de Gobierno. *Decreto por el que se expide la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*. (2010). Recuperado de http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/docs/Ley_DesarrolloUrbano_DF_15jul2010.pdf

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Desarrollo Urbano del Ciudad de México*, artículos 41, 42, 47. (2017). Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7bf386afc8e6c58ccfaacb53059e-26ce.pdf>

Coulomb, René y Víctor Delgadillo. (2017). *Habitar la centralidad urbana. Reflexiones y debates en torno a un proyecto de investigación*, México DF: UAM Azcapotzalco – CONACYT.

Cruz Flores, A. (2015). *El DF desarrolla solo el sector residencial; es elitista*. La Jornada, p. 31. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2015/05/08/capital/031n1cap>

De Alba, M. (2009). “Representaciones y prácticas sociales en torno a las políticas urbanas: la movilización NIMBY frente a la redensificación de las zonas centrales de la Ciudad de México”, en *Cultura y Representaciones Sociales*. Año 3 (6), 43-72.

De Mattos, C. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, Quito: OLACCHI - Quito Distrito Metropolitano.

_____. (2016). “Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana”. En *Sociologías*. Porto Alegre, 18(42), 24-52.

Delgadillo, V. (2015). "Ciudad de México: megaproyectos urbanos, negocios privados y resistencia social". En R. Hidalgo y M. Janoschka (editores), *La Ciudad Neoliberal, gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Autónoma de Madrid.

Gómez Flores, L. (2015). *Antes del 21 el GDF liquidará por expropiación*. La Jornada, p. 2. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2015/04/16/capital/033n2cap>

Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Harvey, D. (2013). "El Derecho a la Ciudad", en D. Harvey, *Ciudades Rebeldes, del Derecho a la Ciudad a la Revolución Urbana*. Salamanca: Akal.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 1990, 2000, 2010. *Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010*, México: INEGI.

Jefatura de Gobierno. (2013). "Acuerdo por el que se expiden las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial sustentable en materia de desarrollo social, ambiental y económico de la Ciudad de México". En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, (1528), 3-5.

Lefebvre, H. (2013). (1974). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

Pérez Silva, C. (2013). *Estados y municipios recibieron la alerta a tiempo, dice Puente*. La Jornada, p. 34. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2013/10/01/>

Real Estate Market y Lifestyle 95. (2014). *La guía inmobiliaria de México*. México DF: Real Estate Group.

_____. 100. (2015). *La guía inmobiliaria de México*. México DF: Real Estate Group.

Rojas, E., Rodríguez, E., y Wegelin, E. (2004). *Volver al Centro, la recuperación de áreas urbanas centrales*. Washington D.C: BID.

Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boi Tempo.

_____. (2018). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Barcelona: Descontrol Editorial.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU. (2014). “Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018”. En *Gaceta Oficial de la Federación*, 30 de abril.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, SEDUVI. (2006). *Sexto Informe de Trabajo*. Ciudad de México: GDF - SEDUVI.

_____. (2013). *Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa 2013-2018*. México DF: GDF - SEDUVI.

Vázquez, R. (2018). “¿De qué tamaño es el mercado de FIBRAS en México?”. En *Real Estate y Lifestyle, La Guía Inmobiliaria de México* (120), 125-130.

CAPÍTULO 2

DISPUTAS POLÍTICAS Y JUDICIALES EN TORNO A PROCESOS DE DESALOJOS DE OCUPACIONES DE SUELO EN BUENOS AIRES¹

1 Este capítulo recupera varias de las cuestiones planteadas en el artículo “Poder judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires”. En *Derecho e praxis* 7(14) 2016. Recuperado de <http://uerj.us10.list-manage.com/track/click?u=98140af07afd5e80220d-22dcc&id=012147016a&e=-1f650e5f2f>. ISSN 2179-8966

CAPÍTULO 2

DISPUTAS POLÍTICAS Y JUDICIALES EN TORNO A PROCESOS DE DESALOJOS DE OCUPACIONES DE SUELO EN BUENOS AIRES

María Cristina Cravino*

Introducción

Los desalojos de asentamientos informales en América Latina son frecuentes y Buenos Aires no es la excepción. En estos procesos, el Poder Judicial es uno de los actores principales y buscan resolver la contradicción entre el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda, casi siempre en detrimento de los ocupantes. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) suele primar, así, el derecho de los propietarios, aun en los casos en que este sea el Estado mismo, y no existe para la propiedad función social ni jurídica ni políticamente contemplada. Los fallos judiciales reproducen jurídica, política y simbólicamente el orden urbano desigual. Aquí vamos a analizar cómo se definen las ocupaciones de suelo consideradas conflictivas y cómo se producen pujas entre los distintos actores involucrados, incluyendo el mismo campo judicial en estos procesos.

* Doctora de la Universidad de Buenos Aires. Magister Scientiarum en Administración Pública, Licenciada en Ciencias Antropológicas. Email: mccravino@gmail.com

El derecho es una serie de normas articuladas que constituyen un sistema cerrado, con saberes técnicos-procedimentales estandarizadas, según la concepción de las Ciencias Jurídicas. Pero, Pierre Bourdieu (2000) propone el concepto de “campo jurídico” desde la sociología. Lo comprende como un espacio de lucha entre actores que disputan el monopolio del decir lo que es el derecho. Para ello, la estrategia de los operadores jurídicos es ir desplazando la frontera, corriendo a los profanos por medio de la elevación del formalismo jurídico de los procedimientos y donde solo pueden jugar en él aquellos que son profesionales de este saber.

Desde la Sociología Jurídica Crítica de Boaventura de Souza Santos (2009) se analiza la construcción de los saberes jurídicos, sus modos de legitimación y de construcción política. Esto recusa la idea hegemónica expresada por el campo jurídico donde se niega los vínculos con el campo político. Estas perspectivas nos permiten adoptar herramientas analíticas para el análisis del rol de los operadores jurídicos en conflictos suscitados a partir de ocupaciones de suelo urbano.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires² plantea garantías explícitas a los asentamientos informales, que implican garantías contrarias al desalojo, ya que explicitan el derecho a la radicación. Sin embargo, las ocupaciones de suelo no son tratadas como asentamientos populares recientes, negándoseles esta condición. En este artículo revisaremos en primer lugar cómo los desalojos de asentamientos populares son situaciones constantes en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Luego focalizaremos sobre la situación de los reclamos de los asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires y los procesos de judicialización de diferentes situaciones en ellos y las pujas con el poder legislativo y ejecutivo. En tercer lugar, analizaremos el rol de los actores políticos y judiciales en desalojos en los últimos diez años, que muestran un modo de concebir el conflicto por el acceso al suelo urbano y proceder en el caso de ocupaciones. Presentaremos algunas reflexiones finales.

² La autonomización de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma constitucional de 1994, que le otorgó un estatus similar al de una provincia y que le significó contar con un sistema judicial propio.

2.1 Desalojos en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Los desalojos están presentes desde los orígenes de los asentamientos populares a comienzos del siglo XX. No obstante, hubo ciclos políticos donde estos fueron más frecuentes y donde se destaca el período de la última dictadura militar (1976-1983) donde se desalojaron prácticamente todas³ las “villas” (nombre con que se conoce a los asentamientos informales) de la Ciudad de Buenos Aires, y algunas de los municipios conurbanos. Luego de recuperada la democracia, en 1983, algunos de ellos se repoblaron y se conformaron muchos más, pues se vio vedado el acceso al suelo urbano a los sectores populares por diversas medidas adoptadas durante el gobierno militar como la prohibición de loteos populares en cuotas sin infraestructura, las indexaciones de las cuotas de compra, la liberalización de los precios de los alquileres, el aumento de los servicios públicos, etcétera.

Algunos de los más recientes y registrado por los medios de comunicación son el Parque Indoamericano en diciembre de 2010; el asentamiento Papa Francisco, que sufrió un desalojo violento, aunque sin víctimas fatales, afectando no solo a adultos, sino también a niños. Este fue llevado a cabo por medio de engaños y destruyendo las pertenencias y las casas o casillas precarias de los ocupantes (*diario Página 12*, 24-8-2014). Esta política se aplicó desde diciembre de 2015 en la Provincia de Buenos Aires cuando asumió el gobierno el PRO⁴ y pudo observarse en febrero de 2016 con la expulsión violenta en el caso de una ocupación en suelo privado en el municipio de Merlo (*Clarín*, 18-02-2016), ubicado en la periferia del Área Metropolitana de Buenos Aires, también de alcance masivo.

Para dar una idea de la envergadura de los procedimientos en el caso de la villa Papa Francisco, para los ocupantes fue imposible embalar todo porque estaban asustados y no tenían donde colocar sus cosas. Inmediatamente y sin verificar que todo se hubiera llevado, las

3 En algunos casos los desalojos fueron parciales.

4 Propuesta Republicana.

topadoras arrasaron con el lugar, destruyendo las casas y casillas, con lo que hubiera quedado adentro. Los medios de comunicación televisiva y gráfica se hicieron presentes para registrar el procedimiento, donde participaron 2000 efectivos (*La Nación*, 24-08-2014), pero otros medios informaron 1000 (*Perfil*, 24-08-2014). Los medios vincularon el asesinato en el predio con el desalojo (*La Nación*, 24-08-2014) y daban cuenta de la resistencia de las personas a irse del lugar. Se informaron ocho detenidos y seis heridos (*Perfil*, 24-08-2014).

Un relato de la prensa indicaba lo que podía ser una buena síntesis de lo ocurrido: “Lágrimas e indignación. Con angustia, los ocupantes resistieron la llovizna de la mañana y el intenso calor de la tarde”. “De acá no nos vamos”, “nos vamos a quedar sobre la avenida” y “queremos una solución ya”; repetían los desalojados, entre quienes se encontraban familias numerosas, mujeres embarazadas, niños y discapacitados, que también fueron agredidos durante el operativo. El SAME⁵ debió trasladar a seis personas heridas por balas de goma e intoxicación por la inhalación de gas pimienta” (*Clarín*, 24-08-2014). Hubo también legisladores heridos.

Tenemos registros de desalojos violentos y realizamos entrevistas a víctimas de ellos, en el municipio de Almirante Brown en un predio contiguo al asentamiento 2 de abril, en diferentes lugares de la localidad de Abasto en la ciudad de La Plata, en los municipios de La Matanza, Moreno, etcétera. También se registran casos de desalojos dentro del marco de procesos de urbanización como los ocurridos en la Ciudad de Buenos Aires, sucedidos en la Villa 31 de Retiro y en la Villa 15 en relación con las viviendas que rodeaban al edificio denominado Elefante Blanco. Algunas de las remociones son realizadas sin orden judicial, donde la policía actúa de hecho, ante el pedido de los municipios o, en algunos casos, directamente por iniciativa de los propietarios.

Una de las cuestiones que llama la atención en los últimos años es el uso de la violencia para su realización, dejando muertos (como

5 Servicio Público de Emergencia de Salud.

en el caso del Indoamericano) o heridos (en la mayoría de los casos). Esto implica tanto a adultos como a niños y niñas. Se utilizan topadoras para destruir inmediatamente las pertenencias de los ocupantes y en varias ocasiones se observaron incendios de esos restos. Hubo, incluso, incendios previos a los desalojos. Nunca se investigaron o se conocieron cuáles fueron los motivos de estas situaciones, presumiéndose que algunos de ellos fueron intencionales. Esa era una práctica realizada en las décadas del cincuenta y sesenta en América Latina con el fin de obtener el abandono del lugar de pobladores sin vivienda, estrategia que regresa.

Por otra parte, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) afirmaba que había vínculos entre supuestos hechos delictivos y las remociones, que generaban climas propicios para los mismos y, en ese sentido, sospechaban del rol de la policía. El asunto del Papa Francisco derivó en una nueva tematización de las ocupaciones y la vinculación con la idea de que en este tipo de barrios se encuentran narcotraficantes (ya lo había dicho Mauricio Macri cuando era jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en relación a la ocupación del Parque Indoamericano). Según Trufó, Brescia, y Pingaro Lefevre:

Para los vecinos y referentes entrevistados, la muerte de la joven fue producto de una maniobra premeditada a cargo de “las patotas políticas” que lograron desestabilizar la toma para obtener el apoyo de vecinos lindantes con el objetivo de iniciar el desalojo. (2017, p. 155)

Estos autores plantean que existe un patrón en diferentes situaciones de ocupaciones del Área Metropolitana de Buenos Aires, donde las bandas delictivas buscan instalarse, pero que también generan hechos que legitimen los desalojos. Lo que muestra que nos encontramos en la situación –para la región metropolitana– que aun en contextos democráticos, se practican desalojos violentos, sin atender mínimamente a las necesidades de los pobladores.

2.2 Derechos de los habitantes de asentamientos con autonomía de la Ciudad de Buenos Aires

Durante los años anteriores a la autonomización de la capital federal, a comienzo de la década de 1990, se llevó a cabo el primer programa de Urbanización de Villas de la Ciudad de Buenos Aires, con fuerte ejecución presupuestaria, los primeros años, (logrando un apoyo de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, BID) y, en particular, con una importante articulación con los representantes de los habitantes de los distintos asentamientos informales. Estos espacios son, en este distrito, llamados popularmente “villas”, y los pobladores se nucleaban, en ese entonces, en el Movimiento de villas y barrios carenciados.

Este programa surgió a iniciativa del Poder Ejecutivo de lo que entonces era un municipio, y en un contexto de movilización vecinal de estos barrios para lograr políticas de regularización dominial y mejoramiento urbano. No obstante, a mediados de los años noventa, la situación había cambiado y el intendente de la ciudad, que era elegido por el presidente de la nación, adoptó una posición hostil a los habitantes de estos barrios, mostrando baja ejecución presupuestaria en los programas de urbanización e, incluso, llevó a cabo erradicaciones violentas de algunos asentamientos y edificios ocupados, con fuerte carácter disciplinador. Uno de ellos fue el de la villa más antigua de la ciudad, la 31 de Retiro, mediante topadoras, que destruyeron sin contemplación varias casillas con las pertenencias de sus pobladores adentro (Cravino, 2008).

El primer jefe de gobierno elegido por los habitantes de la ciudad, Fernando De La Rúa no fue muy permeable a las demandas de los pobladores de las villas, pero en Legislatura, con el impulso de una de las federaciones villeras (pues se había escindido del movimiento villero original), logró sancionar, en 1998, la Ley 148, que obligaba la urbanización de estos barrios en un plazo de cinco años y contemplaba mecanismos participativos para los representantes vecinales.

Sin embargo, esta Ley no se cumplió y las reuniones con las organizaciones barriales fueron unas pocas y no se convocaron más. Solo se hicieron algunos mejoramientos en algunas villas, sin gran impacto. La sanción de la Ley se dio en un contexto donde la primera Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, contenía un artículo (31), como se indicó *supra*, estipulaba la radicación como principio para estos barrios, la participación y la promoción de formas de autogestión en el hábitat popular.

Los gobiernos siguientes (Aníbal Ibarra, Jorge Telerman) dieron mayor impulso a los procesos de urbanización, pero los resultados fueron muy heterogéneos en el territorio y también tuvieron algunas acciones de remoción. Por ejemplo, se hizo un desalojo parcial con cobro de subsidios por parte de los habitantes en el caso de la villa “Rodrigo Bueno” (no se pudo completar el despeje de la zona). También se plantearon dos propuestas de erradicación no concretadas: una parcial en la Villa 31 por obras de autopistas y otra total en la Villa 20 para establecer allí un polo industrial. Cuando en el 2007 asume Mauricio Macri como jefe de gobierno se bloquearon las puertas del poder ejecutivo para las demandas de los asentamientos informales, que lograron nuevamente nuclearse en organizaciones sociopolíticas, aunque de forma temporal y con menor fuerza.

En este contexto, el poder legislativo fue la caja de resonancia de los conflictos que se sucedían, al comienzo en un tono de alta hostilidad del poder ejecutivo y, luego, en situaciones de fuerte heterogeneidad en relación con las intervenciones públicas en los barrios. En ese momento se dio una alianza táctica que derivó en un activismo judicial dentro del Fuero Contencioso Administrativo: jueces de primera instancia abiertos a los reclamos sociales, un legislador de la comisión de vivienda dispuesto a judicializar las demandas villeras y la presencia en estos barrios de ONG defensoras del derecho a la ciudad (Delamata, Sehtman, Ricciardi, 2014).

En el segundo gobierno de Mauricio Macri se desplegaron en las villas, políticas públicas de corte asistencialista, mejoramiento barrial

en espacios públicos y casos puntuales de regularización dominial. No obstante, se ejecutaron de forma discrecional y parcial. Algunos barrios fueron excluidos expresamente de los programas, inclusive con propuestas erradicadoras. Las acciones de desalojo de villas se concentraron, particularmente, en las más nuevas o pequeñas. En estos dos períodos no se abrieron instancias de diálogo con las organizaciones barriales, que fueron ignoradas en las acciones públicas, priorizando otro tipo de relacionamiento con los habitantes de los barrios.

6 A los pocos meses de asunción de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la Ciudad la Corte Suprema de Justicia de la Nación por medio de la denominada causa "Mendoza" encomienda en el año 2008 (Merlinsky, 2013), entre otras medidas, la implementación de intervenciones en las villas que están ubicadas en las costas del Riachuelo, obligando al poder ejecutivo porteño (junto al gobierno nacional y al de la Provincia de Buenos Aires) a procesos de relocalización de parte de sus habitantes y el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. El gobierno de la ciudad realizó algunas de ellas en forma compulsiva e, incluso, incentivando la mudanza de los habitantes a otros distritos (Cravino, Fainstein, 2016). De todas formas, la iniciativa de dicha Corte no consideraba parte a los habitantes de las villas, dándole en cambio lugar a diferentes ONG ambientalistas, no siempre comprometidas con los derechos sociales urbanos. No obstante, esta cuestión no va a ser tratado en este artículo, pero explicita la complejidad de la trama del sistema judicial en cuanto a los asentamientos informales del distrito.

Un conflicto de relevancia modifica el escenario político: en el año 2010 por medio de una fuertísima represión, se desalojó la ocupación del Parque Indoamericano (con tres muertos), la que podía derivar en la conformación de una gran villa. La vivienda y en particular los asentamientos informales, ocuparon mayor espacio en la agenda gubernamental y, en 2011, la comisión de vivienda de la Legislatura porteña comenzó a ser presidida por el partido oficialista y de este modo también se cerró el espacio de diálogo con los dirigentes villeros y este organismo legislativo.

También, se fue clausurando el ciclo del activismo jurídico dentro del Fuero Contencioso Administrativo a partir de presiones del poder ejecutivo porteño, por medio de la ampliación de cantidad de juzgados de primera instancia, nombramiento de miembros afines en las cámaras de apelación (y de orientación conservadora), inicio de procesos de enjuiciamiento a los jueces defensores de derechos sociales.⁶

De este modo, solo continuó el activismo desde algunas ONG defensoras del derecho a la ciudad. Desde entonces se dio una particular situación, en la cual, ni el orden Ejecutivo, ni el Legislativo ni el Judicial hicieron eco de las demandas villeras (Cravino, 2016).

2.3 Conflictos dentro del campo judicial: entre la defensa de los derechos sociales de los habitantes y la penalización de nuevas ocupaciones

En diciembre del año 2010 en la Ciudad de Buenos Aires, se produjo la ocupación del Parque Indoamericano por parte de decenas de familias necesitadas de vivienda provenientes de diferentes villas, las mismas que fueron desalojadas, pero volvieron a asentarse allí, ya en número de miles y, luego, de una negociación con el gobierno porteño y nacional aceptaron abandonar el lugar algo más de una semana después. El sitio elegido para la toma era un sector del parque en estado de abandono, colindante con la Villa 20 de Lugano. El primer desahucio significó tres muertes, dos en manos de las fuerzas de seguridad, muchas personas heridas y un estado de conmoción social en el entorno del parque e, incluso, en toda la ciudad.

Este nivel de represión policial no tiene antecedentes en relación con ocupaciones de suelo en contextos democráticos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Se inició rápidamente conformada la ocupación, una causa por usurpación y se procede al desalojo. Luego, nuevamente, las personas se ubican en el predio, pero ya en cantidad mayor (13.000 contando los núcleos familiares) como la escala de la represión policial (muertos y heridos), qué singular este caso. Además, porque el accionar policial no abarcó solo el predio en cuestión, sino que continuó en una villa contigua al parque. Sin duda esta respuesta del gobierno de la ciudad era buscar un efecto disciplinador (Cárcova, 2009) a fin de impedir la constitución de nuevos asentamientos en el distrito.

La ocupación del Parque Indoamericano, luego la del Papa Francisco y otras, muestran que la intervención del Poder Judicial visibiliza dos formas predominantes de concebir los conflictos por el acceso al suelo urbano: la primera, considera a las tomas de tierra como un tipo

7 El artículo 181 del Código Penal de la Nación sanciona el delito de usurpación, se trata de un delito instantáneo, de efectos permanentes, contra la propiedad inmueble. El delito consiste en despojar a alguien de la posesión o tenencia de parte o la totalidad de un inmueble. Se considera que la usurpación ocurre tanto cuando se invade como cuando se niega a abandonar un lugar. A principios del 2004 se transfirió la jurisdicción sobre este tipo de delitos a la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, que actualmente lo regula a través del Código Procesal Penal. En este nuevo marco, el artículo 335 del Código Penal Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establece para la restitución de espacios usurpados que, “en cualquier estado del proceso y aún sin dictado de auto de elevación a juicio, el/la Fiscal o el/la Juez/a, a pedido del/la damnificado/a, podrá disponer provisionalmente el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble, cuando el derecho invocado fuera verosímil”. Como pena se establece que: “será reprimido con prisión de seis meses a tres años: 1.º el que por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojar a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes; 2.º el que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo; 3.º el que, con violencias o amenazas, turbare la posesión o tenencia de un inmueble”.

particular de conflicto social y, la segunda, lo enmarca dentro de la tipificación jurídica de un delito penal. Estos dos niveles no corresponden a mundos separados porque se trata del procesamiento judicial de hechos sociales. A esta acción se la suele denominar “ocupación” cuando la tomamos desde la perspectiva de las ciencias sociales (o adoptando su categoría nativa), mientras es considerado “usurpación” adoptando los términos del Código Penal.⁷

Los tiempos por los cuales las categorías se modifican corren por ritmos distintos: la primera, el conflicto social, es una construcción histórica-contextual, cuyas características y legitimidad se fueron modificando con el tiempo y, la segunda, es una categoría jurídica, que como otras es persistente y tratada como ahistórica (De Souza Santos, 2009), descontextuada o, por lo menos, despolitizada.

Es decir, los operadores judiciales buscan que sus categorías jurídicas no se “contaminen” con el contexto porque dejarían de ser un sistema cerrado y se erosionaría su legitimidad. En la práctica hacen operaciones complejas basadas en elaborados argumentos que buscan traducir (Azuela, 2014) hechos sociales en conceptos jurídicos, por medio de procesos que no son lineales ni automáticos (Bourdieu, 2000), al acuñar el concepto de *habitus* jurídico muestra que en la “aplicación” del derecho por parte de los actores profesionales, se hacen presentes disposiciones, saberes, miradas que no provienen del campo judicial, sino de un campo social en el que están insertos (Arenaza, Fava, 2013; Cravino, 2016).

Los saberes y los conceptos dentro del campo jurídico están en permanente disputa, así como las posiciones de poder de los actores. En el sistema judicial porteño, una de las tensiones la generan aquellos que dentro del campo propugnan por la defensa de derechos sociales garantizados por la Constitución Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires, como es la vivienda (además de otros conexos). Para ellos las categorías hegemónicas no se ajustan tan fácilmente a los conflictos urbanos y desde esta perspectiva la ocupación del Parque

Indoamericano, Papa Francisco y otras puede entenderse como un caso de desprotección del Estado.

Los ocupantes también son portadores de un *habitus* jurídico aprendido a lo largo de las décadas y generaciones. Eso nos lleva a tomar en cuenta lo que Boaventura De Souza Santos (2009) denomina la “ley del asfalto” a partir de su análisis de las favelas cariocas, lo que nos permite adaptarlo con ciertos cuidados a los asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires. Las personas que habitan las villas portan sus propias concepciones de dónde se puede ocupar suelo urbano para construir allí sus viviendas y dónde no. Quienes estuvieron en el parque, consideraban a esa zona “tierra de nadie” por estar abandonada (Cravino, 2014), lo que significaba que era legítimo ocuparla.

Lo mismo sucede en otras ocupaciones, pues siempre se asientan en tierra desocupada. En lugares semejantes habían surgido y perduran muchas villas de la ciudad. Los espacios públicos en uso no se utilizan, tampoco se puede ocupar la casa de otra persona en este tipo de barrios, porque esa acción es considerada un “delito” o agravio moral en la “ley de la villa”.

Es decir, existe una jerarquía jurídica en relación con la acción de ocupar suelo o vivienda entre los sectores populares que habitan los márgenes urbanos. Ocupar suelo abandonado encuadraba en la legitimidad social, de acuerdo al *habitus* jurídico de los sectores populares más carentes. No obstante, cuando la acción no puede pasar desapercibida rápidamente genera un conflicto, porque los propietarios, los vecinos o alguno de los niveles del Estado pasan a actuar o a denunciar en la Justicia.

Por su parte, la concepción del delito de usurpación en el Código Penal es plana, es decir, siempre es un delito y siempre implica “violencia” o “clandestinidad”, aun cuando se tratara de un espacio abandonado o degradado ambientalmente. No existe una jerarquía en este tipo de hechos. Por otra parte, se contradice con los mecanismos legales de acceso a la propiedad por medio de la usurpación, institu-

ción vigente en Argentina (aunque siempre de modo individual), que implica ocupación sin título legítimo, pero aquí lo que se remarca es la condición de “pacífica” y “continua”.

La diferencia es que la primera figura altera el orden social y afecta las “jerarquías urbanas” (Bourdieu, 1999) y la segunda, implica legitimación dada por la temporalidad de los procesos. La acumulación de tiempo que lograron los habitantes de los asentamientos informales significa legitimación y les permite, también, que el Estado acuda a la figura de expropiación (Duarte, Oyhandy, 2013) cuando se trata de suelo privado, o la venta a sus ocupantes cuando sea de propiedades públicas. Estas últimas son los modos en que se procede a la regularización dominial en Argentina. Esta política muestra cómo las categorías jurídicas de “usurpación” no son lineales en la práctica, aun cuando los operadores jurídicos la consideren “pura” (Cravino, 2016).

Las sentencias de desalojo no contemplan ni las formas sociohistóricas en que se construyen los asentamientos en la ciudad (*habitus* jurídicos de los sectores populares) y tampoco tomaba en consideración la necesidad de una vivienda o, por lo menos, de un lugar donde habitar (perspectiva crítica del derecho-activismo jurídico). En algunos casos, el Fuero Contencioso y Administrativo de la Ciudad, exigió el pago de un subsidio habitacional a las familias expulsadas.

Queda claro, también, es que cada vez menos se trata como un conflicto político y dirimido en instancias de mesas de negociación y cada vez más se aplica un endurecido Código Penal. Asimismo, si se judicializaba, finalizaba el proceso en el momento en que se concluía el desalojo decretado, desestimándose, por lo general en casos colectivos, la consecución de la causa penal de quienes habían participado de los hechos.

Se trata de un caso particular de penalización del hecho y su reparación, pero no de los sujetos (como veremos diferentes al uso habitual del derecho penal). No se penalizaba los sujetos porque la mirada de los operadores judiciales estaba “contaminada” por el contexto de

necesidad de quienes habían ocupado suelo que no les pertenecía. El caso del Parque Indoamericano generó un punto de inflexión en la actualización del derecho (Azuela, 2014), relegitimando la propiedad como inviolable y deslegitimando las necesidades de acceder a suelo urbano cuando violan el estatuto de la propiedad. En particular, es relevante este caso porque el Gobierno de la Ciudad llevó a los tribunales a dirigentes barriales de otros barrios que habían acudido al parque a ayudar a la organización del predio.⁸

Esta posición de la Justicia no fue lineal en los primeros días de la ocupación del Parque Indoamericano. Se dio una puja entre dos formas de concebir, interpretar y procesar el “conflicto”, pues intervino además del Fuero Penal, el Contencioso Administrativo. No solo prevaleció el tratamiento vía el Fuero Penal, sino que fue acompañado de una violencia inusitada por parte de las fuerzas de seguridad. Esta tensión entre fueros dentro de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, nos permite iluminar sobre nuestros interrogantes acerca de concepciones del derecho, del rol del Estado y de la propiedad puestas en juego.

En este caso nos interesa contraponer dos esferas del derecho que conceptualizan y construyen el conflicto de forma diferente y contradictoria: una centrada en el delito penal y la otra la relación ciudadanía-Estado. Como se indicó, el proceso judicial por la ocupación del Parque Indoamericano comenzó por el Fuero Penal y Contravencional (FPC) de la Ciudad de Buenos Aires en una situación de desalojo, como otros tantos.

No obstante, inmediatamente ante el dramatismo de los hechos ocurridos, en la expulsión, se hizo presente el Fuero en lo Contencioso y Administrativo (FCyT) de la misma jurisdicción, buscando intervenir en la “resolución” del problema, en particular apelando a la negociación con el gobierno de la ciudad, que en principio se negó, pero finalmente accedió. Incluso, se buscó sumar al Gobierno Nacional, dado el alcance público que significó una fuerte conmoción en la opinión

⁸ Este caso fue analizado en Cravino (2016) y los dirigentes en algunos casos aceptaron la culpabilidad para terminar con el proceso y cumplir una *probation* y en otros que llegaron hasta el final fueron sobreseídos.

pública en general. El Fuero Penal fue más rápido en su acción que el Contencioso Administrativo y produjo acciones irreversibles.

Los medios de comunicación y funcionarios del Gobierno de la Ciudad buscaron trazar dos categorías sociales antagónicas, las cuales estaban presentes en el sentido común de los habitantes del Área Metropolitana (en el *habitus* del campo urbano): vecinos legítimos e ilegítimos. Los ocupantes entraban en la segunda expresión, bajo el término coloquial de “okupas” (Arenaza, Fava, 2013), de esta forma se obturaba su condición de ciudadanos y se deslegitimaba la protección de sus derechos. Eran los perdedores del campo social, los que alteraban el orden urbano (Duhau, Giglia, 2004).

Este nuevo pedido de desalojo tenía mayor fuerza política porque diversos vecinos (considerado “legítimos”) se habían expresado en las calles en contra de la ocupación, y también los ocupantes eran estigmatizados en los medios de comunicación audiovisuales y escritos. Estos recurrieron solo a la protesta social y no a la judicialización como modo de resolver el conflicto. Consideraban que los afectaba por percibir que la presencia de una nueva villa degradaba social y urbanamente la zona.

Estas acciones y la réplica de ocupaciones en otros lugares de la ciudad y de su periferia alteraba el campo político y, por lo tanto, también el judicial. Existía un clima de “caos social”, al que los medios de comunicación azuzaban, al que debía atenderse de inmediato. El pedido de desahucio lo hizo el Gobierno de la Ciudad por medio de la Corporación Buenos Aires Sur,⁹ quien tenía a su cargo la gestión del parque. También preocupaba (Diario La Nación, 10/12/2010) la violencia desatada entre “ocupantes” y supuestos vecinos de la zona, que muchos indicaban que se trataba de personas ajenas a los conjuntos habitacionales cercanos.

Se hizo referencia a la presencia de “barrabravas”, que son organizaciones cuasi mafiosas de hinchas de fútbol, que suelen tener vínculos con partidos políticos y que aquí fueron utilizados por quienes busca-

⁹ Hasta la ocupación de sus 130 ha, el parque Indoamericano era administrado por la Corporación Buenos Aires Sur. En septiembre del 2010 los vecinos presentaron una denuncia en la Defensoría del Pueblo por el estado de degradación del predio. Finalizada la toma y con el fin de rescatar el parque del abandono el jefe de gobierno derivó el manejo al Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Valdría la pena incluir esta información en el cuerpo del texto y no como nota al pie. Esta información termina siendo relevante para la comprensión del caso.

ban forzar el desalojo y generar un clima de conmoción. Circularon muchos rumores acerca de quiénes los enviaron, pero ninguno fue confirmado y no fue investigado por la justicia, aunque se hicieron denuncias al respecto.

El Jefe de Gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri, también caldeaba los ánimos y enmarcaba el conflicto en cuestiones étnicas, migratorias y de seguridad. En sus palabras:

Parecería que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los países limítrofes y eso es imposible. Todos los días llegan entre 100 y 200 personas nuevas a la ciudad que no sabemos quiénes son, de la mano del narcotráfico y la delincuencia. (Perspectivas, 2010)¹⁰

El diario Clarín publicó el 11 de diciembre: “Macri, que el jueves había señalado a ‘la inmigración descontrolada’ como la causa del conflicto de Villa Soldati, ayer dirigió sus acusaciones contra las ‘organizaciones mafiosas que articulan la usurpación, el delito y el narcotráfico’. Y les pidió disculpas a los vecinos de las comunas 12 y 15, ambas custodiadas por la Policía Metropolitana, porque dijo “que iba a derivar a los efectivos a la zona sur” (Diario Clarín 11/12/2010). Por otra parte, el jefe de gabinete del gobierno de la Ciudad, Horacio Rodríguez Larreta, responsabilizó al gobierno nacional por el crecimiento de la inmigración en Argentina, declarando que “tiene una política muy permisiva respecto a la inmigración”.

Mauricio Macri (La Nación, 2010, Traverso, 2010) también intentó desligarse de las críticas a la inusitada violencia policial: “Las muertes no tienen que ver con el operativo de desalojo que realizó la ciudad sino con la inseguridad y el descontrol de la inmigración” Esto agregaba elementos que buscaban deslegitimar a los sujetos de la ocupación, no solo los hechos. Los dirigentes barriales que acompañaban a las personas instaladas en el predio y voces académicas o del campo de la política salieron a criticar esta mirada xenófoba de las autoridades porteñas.

10 En 2003 el Congreso Nacional votó una nueva ley de migraciones que reemplazó a la Ley Videla. Es una ley democrática, que garantiza todos los derechos fundamentales a todos los habitantes del país y no solo a todos los argentinos. Miles y miles de niños con problemas de documentación ingresaron al sistema de educación pública por esa razón, del mismo modo en que todos deben ser atendidos en los hospitales públicos sin importar su nacionalidad.

Consideramos esto paradigmático porque lo que siguió tuvo mucho que ver con esta línea de actuación tanto del Poder Ejecutivo local, como del Poder Judicial, que se vio claramente en la cuestión Papa Francisco, pero en muchos otros más.

Claramente fue ganando el tratamiento penal frente a otros actores dentro del poder judicial de la ciudad que buscaron –en diferentes casos– intervenir en los conflictos, cambiando el modo y el sentido de su presencia. En ocasiones, jueces del Fuero Contencioso y Administrativo (FCA), organizaron audiencias de conciliación con la participación de personas representantes de los ocupantes y miembros del Poder Ejecutivo porteño. En el caso del Parque Indoamericano fueron más los pedidos, porque incluyeron la realización de un censo, provisión de agua, comida y baños. El fracaso de estas intervenciones desde el año 2010 del FCA, fue uno de los indicios del declive del activismo judicial defensor de derechos sociales en la ciudad que, años atrás, habría logrado avances en la exigibilidad de derechos (Delamata, Seltman y Ricciardi, 2014).

Otros organismos judiciales, tales como el Ministerio Público Tutelar, buscan intervenir, también, en particular para proteger niños, niñas y adolescentes, invocando en particular a los tratados, con rango constitucional, como el los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), pero no son tenidos en cuenta. También fue frecuente el pedido de la presencia del juez en el terreno, situación que pocas veces se cumplió. Lo que se buscaba era que los ocupantes fueran escuchados.

Reiteramos que consideramos que hay una idea muy fuerte de disciplina para evitar un “efecto contagio”, pues las necesidades habitacionales, en particular las de los habitantes de las villas es muy importante en número. En el Parque Indoamericano fue muy claro, querían evitar que sucedieran nuevas ocupaciones (situación que se estaba dando en todo el AMBA). Se planteó por parte del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que se haría un plan de viviendas y que

los ocupantes debían anotarse como cualquier otro ciudadano de la ciudad que necesitara vivienda y, por lo tanto, no tendrían ningún tipo de “prioridad” a ellas. Por otra parte, se amenazó que quien ocupara suelo urbano sería excluido de la recepción de múltiples planes nacionales o locales asistenciales, que en ese momento estaban vigentes.

Es decir, se hizo una promesa y una amenaza. Ninguna de las dos se hizo efectiva. Puede agregarse cuestiones contextuales y de percepción de la capacidad de negociación de los presentes allí. Estaban percatados de que no iban a poder constituir una villa porque era un inmueble destinado a espacio público, el calor en el mes de diciembre comenzaba a ser una molestia para quienes estaban a la intemperie y la llegada de las fiestas de fin de año hacía difícil la permanencia, protestando por mucho tiempo. El gobierno porteño había escatimado agua y alimentos en momentos de presencia de cerco perimetral de fuerzas policiales y se declaraba que era inminente la presencia de algún tipo de epidemia por las condiciones sanitarias existentes, pues carecían de baños entre otras condiciones de precariedad.

Es interesante notar que el Poder Judicial, en algunos momentos intentó desligarse del problema aludiendo a cuestiones tales como que se trataba de una *cuestión social ajena al derecho penal*. Esto sucedió cuando la violencia policial causó muertos y cuando el conflicto público puso la mirada de la opinión pública en los jueces.

Conclusiones

A partir del análisis de los casos, del comportamiento del Poder Judicial y de otros actores estatales, emerge que lo dirimido, en estos conflictos, es el acceso a suelo urbano y vivienda por parte de sectores necesitados. En ninguno de los asuntos fue resuelto. Es cada vez más frecuente que no se recurra a la negación política entre actores estatales y ocupantes. Pesa cada vez más la reproducción simbólica de la propiedad privada y esto se dirimió también dentro del campo jurídico,

ganando espacio la visión penalista frente a la de derechos sociales. Esto fue refrendado, a su vez, con el uso de la violencia legítima y no legítima (vía abuso policial), mostrando una intención disciplinadora.

En primer lugar, en relación a las disputas por el monopolio de fijar qué es el derecho y, por lo tanto, su contenido, podemos observar que los operadores jurídicos realizaron un “trabajo” de actualización de las normas, donde la institución de la propiedad se puso en disputa en los conflictos, pero luego del procesamiento jurídico, salió fortalecida y resguardada.

Se observa también el “trabajo” permanente de los operadores jurídicos de mantener la división entre el derecho hegemónico y el derecho consuetudinario. Esto implica prácticas y procedimientos constantes para que el derecho establecido y reglado por medio de normas escritas, las cuales establecen el *corpus* legal avalado por el Poder Legislativo y Ejecutivo, domestique el derecho consuetudinario. En este último, la necesidad prevalece sobre ciertas normas. Es decir, las personas son conscientes que eluden la ley vigente cuando ocupan suelo que no es de su propiedad, pero la necesidad de obtener un lugar donde establecerse en la ciudad prevalece. Los fallos judiciales analizados contribuyen a fijar los límites de estas prácticas arraigadas (*habitus*) en la vida urbana de los sectores populares y ponerle un límite.

Esto no está exento de contradicciones, pues en otros casos y de acuerdo a lo que establece la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, para las ocupaciones de suelo se aplica el criterio de radicación y no de remoción. De hecho, existen en Argentina, al igual que en otros países latinoamericanos, las políticas de “regularización dominial”, es decir, el pasaje de la ilegalidad a la legalidad.

El tercer nivel se centra en lo procedimental. Ahí es donde los operadores jurídicos deben marcar permanentemente los límites entre lo legal y lo ilegal a partir de una serie de procedimientos rutinizados, microsociales, que reproducen el campo jurídico en un sentido amplio, anclado en un campo social y político. Este incluye las formas de pe-

nalización de aquellos que se mueven por fuera del marco normativo hegemónico. En esta recreación encontramos que dado que las formas de acceso a suelo urbano se ven cada vez más restringidas para los sectores populares en ciudades como Buenos Aires, es necesario redoblar los esfuerzos para disciplinar a aquellos que ponen en peligro el monopolio de definir que es el derecho, donde la propiedad no debe ser puesta en cuestión.

Como plantea Azuela (1989) la propiedad es una relación social, política y jurídica, por lo tanto, no puede ser comprendida al margen del Estado. De este modo, “tanto las normas que componen el régimen jurídico de la propiedad como la forma en que los actores sociales las incorporan a sus prácticas son aspectos variables de las relaciones sociales” (Azuela, 1989, p.18).

No hay duda de que la tendencia es a la penalización de las ocupaciones, pero con el agregado de una fuerte violencia y con maniobras políticas poco éticas, como los arreglos con delincuentes para facilitar los desalojos. Mientras tanto, asistimos a procesos de altísima densificación en las villas, inquilinización, mientras comienzan fuertes intervenciones en algunas de ellas vinculadas al paradigma del urbanismo social, junto al abandono de las condiciones urbanas en otras. En paralelo, crece de forma visible la cantidad de personas en situación de calle.

Referencias bibliográficas

Abramovich, V., y Pautassi, L. (compiladores). (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Editorial del Puerto.

Arenaza, S., y Fava, R. (2013). “Entre lo político y lo jurídico: arreglos institucionales en la justiciabilidad del derecho a la vivienda en la Provincia de Buenos Aires”. En Abramovich, V.; Arenaza, S.; Cravino, M. C.; Fava, R. (2013). *La protección judicial de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones UNLa, Lanús.

Azuela, A. (1989). *La ciudad, propiedad y el derecho*. Ciudad de México: El Colegio de México.

_____. (2013). “Introducción. Expropiación, propiedad y estado en las ciudades latinoamericanas” En Azuela A. (coordinador). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: IIS-UNAM-LILP.

_____. (2014). “Introducción. Los juristas y las ciencias sociales frente al activismo judicial y los conflictos urbano-ambientales en América Latina”. En Azuela, A.; Cancino, M. A. (2014). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México: PAOT-IRGLUS.

Bourdieu, P. (1999) “Efectos de lugar”, en P. Bourdieu (Dir.) *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

_____. (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico, en Bourdieu, P. y Teubner, G. *La fuerza del derecho*. Bogotá: Uniandes.

_____. (2001). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

Cárcova, C. M. (2009). “Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho”. En Courtis, C. (2009). *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*. Buenos Aires: Eudeba.

Cravino, M. C., y Fainstein, C. (2016). “Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en los asentamientos de la ribera de Riachuelo (Ciudad de Buenos Aires). Derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas”. En Cravino, M. C. *Detrás de los conflictos. Estudios sobre la desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires, UNGS, Los Polvorines*, en prensa.

Cravino, M. C. (2008). “Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro, Derecho a la vivienda, capital inmobiliario y gestión urbana” (2009). Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires: UNGS.

_____. (2014). “Causas y azares: La ocupación del Parque Indoamericano”. En Cravino, M. C. (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines, Provincia de Buenos Aires: UNGS,

_____. (abril-junio 2016) “Poder judicial y ocupaciones de suelo en Buenos Aires”. En *Derecho e praxis* 7(14).

Delamata, G. (2014). “Sectores populares, hábitat y derechos. Efectos y dinámica del activismo judicial en las villas de la Ciudad de Buenos Aires”. En Azuela, A., y Cancino, M. Á. (2014). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina, Procuraduría ambiental y ordenamiento territorial del DF*. México. PAOT-IRGLUS.

Delamata, G., Sehtman, A., y Ricciardi, M. V. (2014) “Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la Ciudad de Buenos Aires”. En Pautassi, L. (directora). *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

De Souza Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*. Bogotá: ILSA.

Duhau, E., y Giglia, Á. (2004). “Conflictos por el espacio y orden urbano”. En *Estudios Demográficos y urbanos*, mayo-agosto, (56). México D.F.: El Colegio de México.

Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: FCE.

Nager, S. (2015). “Los discursos penales y su reiteración en el tiempo. Breves reflexiones en torno al positivismo criminológico y el derecho penal posmoderno”. En Carrasco, M., Lombraña, A., Ojeda, N., y Ramírez, S. (2015). *Antropología jurídica. Diálogos entre antropología y derecho*. Buenos Aires: Eudeba.

Perspectivas. (2010). *La isla neoliberal*. Recuperado de <http://www.enriquelacolla.com/sitio/notas.php?id=208>

Smulovitz, C. (2008). “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina”. En *Desarrollo Económico*. 48(189-190), Buenos Aires: IDES.

Svampa, M., y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Tiscornia, S. (2008). *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso de Walter Bulacio*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto-CELS.

Traverso, J. J. (2010). *Cruce entre Macri y el Gobierno por el conflicto del Parque*. 9 de diciembre. Recuperado de https://www.clarin.com/.../Vuelve-tension-Soldati-herido-bala_0_HJKeqVKaPXe.html

Trufo, M., Brescia, F., y Pingaro Lefevre, C. (noviembre 2016-octubre 2017). “Aguantamos contra el Estado, perdemos contra las

bandas”. Reflexiones sobre la circulación de violencias en tomas de tierras y asentamientos de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. En *Quid Especial* 16(6), 146-168.

Zaffaroni, R. (2010). “Derecho penal y protesta social”. En Bertoni, E. (Comp.) *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina*. Universidad de Palermo.

Referencias de prensa

Clarín (11 de diciembre de 2010). La policía asegura que son tres los muertos por los incidentes en el Parque. Recuperado de https://www.clarin.com/ciudades/Policia-Federal-contradice-SAME-Parque_0_BJirVQK6DXg.html

Clarín. (18 de febrero de 2016). La Policía Bonaerense desalojó terrenos tomados en Merlo. Recuperado de https://www.clarin.com/ciudades/policia-bonaerense-desalojo-terrenos-merlo_0_V13xiWkoe.html

La Nación. (24 de agosto de 2014). Después de un homicidio ordenaron el desalojo de la villa Papa Francisco. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1721329-despues-de-un-homicidio-ordenaron-el-desalojo-de-la-villa-papa-francisco>

Perfil. (24 de agosto de 2014). Desalojaron con incidentes el predio tomado en Villa Lugano Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/desalojaron-con-incidentes-el-predio-tomado-en-villa-lugano-20140824-0037.phtml>

Página 12. (24 de agosto de 2014). A los palos, vaciaron el Papa Francisco. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/desalojaron-con-incidentes-el-predio-tomado-en-villa-lugano-20140824-0037.phtml>

CAPÍTULO 3

EL DERECHO Y SUS USOS EN EL HÁBITAT INFORMAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES¹

1 Lo que sigue recupera avances de investigación del proyecto “Desafiando a la segregación socio espacial en grandes ciudades latinoamericanas: Empoderamiento legal comunitario y acceso a la justicia” (IDRC 108337-001), con Sede en la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

CAPÍTULO 3

EL DERECHO Y SUS USOS EN EL HÁBITAT INFORMAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Felipe Mesel*

Mariano Valentini**

Pablo Vitale***

Introducción

En este artículo nos proponemos analizar los usos de herramientas jurídicas por parte de las comunidades de asentamientos populares de Buenos Aires. Para ello, como punto de partida, es dable observar la intensa vinculación entre la informalidad urbana y el derecho y sus efectos. De hecho, la noción de informalidad urbana es fundamentalmente una categoría jurídica, en tanto describe el proceso de construcción y desarrollo de áreas de la ciudad que no se ajustan a dos clases de normativas específicas. Por un lado, la transgresión de los códigos urbanísticos, que regulan en sus normas los estándares de

* Abogado (UNLP), candidato a Magíster en Ciencias Políticas y Sociología (FLACSO), e-mail: fmesel@acij.org.ar

** Abogado (UBA), Mg. en Políticas Públicas (HSG Berlín) y Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA), e-mail: mvalentini@gmail.com

*** Coordinador del área de Derecho a la Ciudad de ACIJ. Lic. en Ciencia Política y doctorando en Ciencias Sociales (UBA), e-mail: pvitale@acij.org.ar

uso, edificación y constructivos. Por el otro, la violación de las normas de escrituración de los inmuebles, lo que genera un desfase entre las condiciones de tenencia realmente existentes y las condiciones de titularidad legalmente reconocidas.

2 Además de que el conjunto de la ciudad misma se ha desenvuelto al calor del desarrollo de su sector informal, en la medida en que allí se alberga fuerza de trabajo necesaria para su producción y reproducción. Por esto, incluso, no sería factible la expansión inmobiliaria de ciudades como Buenos Aires sin el desarrollo de la informalidad urbana, tanto céntrica como periférica –que, en el caso porteño, puede tomar la forma de villa o asentamiento–. La informalidad de este modo, es producto del derecho formal y de la regulación que este realiza de los territorios.

3 Por caso, el boom de las urbanizaciones cerradas en la provincia de Buenos Aires a partir de los noventa, destinadas a sectores medios altos y altos, no se encuadró legalmente durante el avance de este proceso, sino hasta la sanción del nuevo Código Civil y Comercial, recién en el año 2015. Hasta entonces, existió el decreto provincial 9404/86 y luego la Ley provincial 3566 del año 2004, que legislaron frágilmente la existencia de estos barrios, por lo que se daba una situación de relativa “precariedad legal”, pero que no ponía en peligro la permanencia de estos barrios ni traía consigo aparejadas representaciones sociales estigmatizantes respecto de estas poblaciones.

Sin embargo, cuando se agudiza la mirada y se observa el desarrollo de las grandes ciudades de América Latina, en general, y de Argentina, en particular, se vislumbra como constante que la ciudad “formal” asume características de informalidad en sus procesos de producción y expansión.² Como plantea Torres (2005, p. 27), aunque el espacio urbano presenta las marcas de acumulación histórica de normas que orientaron su formación y apropiación, también muchas veces estas marcas confrontan las leyes y los modelos que buscan organizar la vida urbana. Buena parte de los espacios urbanos reconocidos como formales se han desarrollado en violación a la planificación urbana, la normativa constructiva y las reglas de escrituración. Esto es lo que ocurre, por caso, con algunos barrios cerrados y torres de alta gama enclavados en áreas metropolitanas que, aunque contravengan regulaciones, muy infrecuentemente son considerados barrios o edificaciones *informales*.³ En este sentido, es útil pensar el comportamiento del Estado en relación a la existencia de los distintos barrios –“formales” e “informales”– en la clave que propone la antropóloga María Victoria Pita (2012), como “ilegalismos tolerados”, o no tolerados, retomando una categoría de Foucault.

Por esto, podemos afirmar que aquello que define a los barrios informales como tales, más que la irregularidad en la tenencia y la edificación, parecería ser el sector social que los conforma – fracciones pauperizadas de la clase trabajadora – y con ello, las representaciones que el derecho construye en relación a estos fragmentos urbanos en donde habitan sectores populares. Así, la relevancia del derecho en relación con los barrios informales se hace palpable, inicialmente, en tanto contribuye a validar o impugnar simbólicamente la localización de determinadas clases sociales en el espacio urbano, construyendo permisos y sanciones que, aunque no siempre acarreen consecuen-

cias en el plano estrictamente legal, sí son determinantes en términos de las connotaciones sociales a las que da pie.

Asimismo, tanta fuerza posee la simbología y los imaginarios sociales que construye el derecho, que para describir prácticas y regulaciones comunitarias “de hecho” se recurre a determinadas categorías jurídicas, aun sin su necesario correlato en el reconocimiento normativo. De esta manera, se emplean nociones jurídicas resignificadas, como la de *propietarios e inquilinos* en villas –nociones que se apartan de la *realidad jurídica* de los hechos–, que se convierten en discursos que se rutinizan, estabilizan identidades y, de esa forma, dan lugar a procesos de juridificación paralelos a aquellos que se inscriben dentro de las definiciones estatales, generando efectos parcialmente semejantes a los que el derecho formal puede producir. Esto se debe a que, como señala Análida Rincón Patiño (2006), la informalidad se basa en la existencia de un conjunto de prácticas normativas que los tenedores informales causan, y la reproducción de lógicas formales, así como el uso estratégico de normas para satisfacer intereses individuales o colectivos.

Más allá de las formas en las cuales ciertas categorías jurídicas son reutilizadas por parte de las comunidades residentes en villas y asentamientos, produciendo efectos de virtualidad jurídico-política, el eje del presente trabajo es el análisis del uso y apropiación del derecho formal en reivindicación de demandas sociales frente al Estado, los circuitos de movilización callejera y tribunalicia y la disputa por la transformación de la legislación vigente.

En la ciudad de Buenos Aires, a diferencia de otros lugares de la Argentina, desde hace décadas el derecho no solo se manifiesta respecto a las villas y asentamientos desde su cariz amenazante, restrictivo, que señala el apartamiento de la norma escrita, sino que buena parte de las intervenciones estatales han estado direccionadas al reconocimiento de la permanencia de su población y a la construcción de marcos normativos garantistas, en términos de sus derechos. El derecho ha sido fuertemente empleado por parte de las comunidades

de villas como canal de interlocución con las autoridades públicas, aportando a generar cambios en las condiciones de vida en estos barrios y apuntando a modificar la estructura urbana. Asimismo, el uso del derecho por parte de estos sectores populares también conmueve las propias estructuras jurídicas, al dar de hecho una *disputa plebeya* por ingresar en un campo restringido, de agentes especializados, que se encuentran legitimados para establecer definiciones acerca del sentido del derecho.

En el marco del presente trabajo, nos proponemos analizar algunas posiciones y demandas sociales respecto a las villas de la ciudad de Buenos Aires que se han cristalizado jurídicamente. Con este objetivo, categorizamos los usos del derecho por parte de las comunidades en tres grandes facetas: la apropiación del discurso de derechos a partir del conocimiento de los mismos, el recurso a instancias judiciales y administrativas para reclamar su efectivo cumplimiento, y el impulso de transformaciones en la legislación para adecuarla a las demandas barriales y estándares jurídicos consagrados constitucionalmente. En este sentido, nos interesa comprender y analizar el proceso de despliegue de estrategias de construcción y fortalecimiento de las capacidades jurídicas de las personas que, históricamente, no han tenido parte en el derecho ni han sido contadas por este, aumentando así el poder de las comunidades para actuar y decidir por sí mismas.⁴

Para abordar estos procesos en la ciudad, organizaremos los apartados que siguen en tres dimensiones. Inicialmente describiremos las diferentes políticas que tuvieron como objeto a las villas de la ciudad y a su población, identificando el ciclo extenso de desarrollo de estos barrios y las interacciones entre las comunidades, sus organizaciones y el Estado; en segundo lugar nos detendremos en el marco normativo que, desde la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires en 1996, tiene como objeto la urbanización de villas, en las que ha tenido gran relevancia el impulso y participación de referentes y organizaciones territoriales; en el tercer apartado, clasificaremos y haremos foco en

⁴ Los avances conceptuales en torno a usos del derecho por parte de las comunidades son parte del objeto del proyecto en el que se enmarca el presente artículo (referido en la nota 1).

los particulares procesos de judicialización de demandas comunitarias de diferentes villas que han medrado, principalmente, en juzgados contencioso administrativo locales. Finalmente, propondremos algunas conclusiones tentativas y líneas de investigación en curso.

3.1 Paradigmas de intervención estatal en las villas de la ciudad de Buenos Aires⁵

En la ciudad de Buenos Aires cerca de medio millón de habitantes se encuentran en situación de emergencia habitacional (CESCABA, 2017). Entre estos, un porcentaje significativo es el que reside en villas⁶ y asentamientos, cuya población se estima en torno a un décimo de los tres millones de habitantes de la ciudad.⁷ El ritmo de crecimiento de la población de estos barrios informales es notoriamente más pronunciado que el del conjunto de la ciudad, duplicándose en cada período intercensal desde hace al menos tres décadas.

A lo largo de su historia, las villas son espacio y objeto de disputas sociourbanas y políticas, significativas por la convergencia de precariedades habitacionales, entramados organizativos territoriales y variables políticas estatales que, de conjunto, son expresivas de las tensiones propias del conflicto por el acceso a la ciudad. Las primeras villas se formaron hacia los años treinta, en áreas intersticiales como los bordes ferroviarios y portuarios, siendo el eje sur el sector donde se concentran la mayor cantidad, área que se caracteriza por sus zonas inundables y por destinar grandes espacios a la deposición de residuos, que se incorpora a la ciudad recién a fines del siglo XIX y que se urbaniza a principios del XX.

En términos generales se pueden diferenciar tres grandes períodos respecto de las acciones y omisiones estatales en villas: inicialmente, entre los años cincuenta y mediados de los setenta, las políticas se caracterizaron por la erradicación de los asentamientos con relocalización periférica en grandes complejos de vivienda social; durante la última

⁵ Este apartado recupera reflexiones publicadas en Vitale, 2013.

⁶ Las villas se distinguen de otras modalidades de asentamiento informal por su trama irregular respecto al entorno urbano en el que se emplazan, inseguridad en la tenencia de las viviendas y por la deficitaria prestación de servicios e infraestructuras respecto al resto de la ciudad. Originalmente formadas por viviendas de material precario, se van consolidando con construcciones de material, generalmente de una o dos plantas, pero tendencialmente crecen en altura con estructuras que soportan hasta cinco o seis pisos. El concepto de villa miseria fue popularizado originalmente a fines de los años cincuenta por Bernardo Verbitsky (1966). En la ciudad de Buenos Aires, las villas se designan mayoritariamente a través de la numeración que les fuera asignada por el estado local, aunque algunas toman el nombre del barrio oficial en el que se emplazan u otras denominaciones populares. Para remitirse a definiciones sumamente difundidas ver, entre otros, Cravino (2000, 2006) y Clichevsky (2003).

⁷ Según datos oficiales la población en villas se estima cerca de 300.000 habitantes, proyectando datos de 2016 (SECHI, 2016).

dictadura, en cambio, se produjo el desalojo forzoso masivo y sin destino habitacional alguno, de alrededor del noventa por ciento de la población; y, desde 1983 al presente, formalmente se plantea la integración urbana como paradigma, que fue ratificado normativamente a partir de 1996, aunque con un bajísimo grado de ejecución. Dentro de este último período, se empiezan a desarrollar procesos de reurbanización en cuatro villas de la ciudad,⁸ aunque con fuerte asociación a oportunidades de desarrollo inmobiliario o megaeventos en los entornos.

En lo que sigue repondremos algunas características de esas tendencias que se pueden observar en las políticas destinadas hacia las villas, en las demandas comunitarias y en los usos del derecho, en cada caso, como antecedentes y marco de los procesos jurídicos que se analizarán con mayor detalle en los apartados que siguen.

3.1.1 Primer período: erradicación blanda, organización incipiente (1955/1976)

La primera política pública que explícitamente se destina a villas se desarrolla recién dos décadas después de que se instalaran las primeras casillas en los alrededores del Puerto Nuevo, en el barrio de Retiro. En el año 1955, durante la dictadura que puso fin a la segunda presidencia peronista, se desarrolló el Plan de Emergencia que postulaba el desalojo de las villas. En esos años, la Comisión Nacional de la Vivienda (CMV) desarrolló los primeros estudios oficiales, contabilizando 21 villas con 33.920 habitantes. Los gobiernos democráticos y de facto que se sucedieron hasta 1966, continuaron con la operatoria precedente, al tiempo que se generaba una creciente resistencia a estas intervenciones, por parte de la población de las villas. Se conformaron las primeras organizaciones como la Federación de Villas, las cuales enunciaron reivindicaciones en torno a la radicación y provisión de servicios básicos.⁹

Para el año 1963, se registraban 42.500 personas, distribuidas en 33 villas. Tres años después, durante la presidencia de facto de Juan

⁸ En lo que sigue los procesos de reversión de déficit de infraestructura y servicios urbanos, adecuación edilicia y regularización dominial serán denominados indistintamente “urbanización”, “reurbanización” e “integración urbana”, pues son los conceptos que actualmente se emplean tanto desde la normativa y la gestión estatal, como la academia y las comunidades de villas. Las que se encuentran en proceso de urbanización son las villas 20, 31, Playón Chacarita y Rodrigo Bueno.

⁹ Ver, entre otros, Ratier, 1985 y Cravino, 2010.

Carlos Onganía, se desarrolló una de las intervenciones más emblemáticas y sistemáticas desde el Estado hacia las villas: el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), mediante la Ley 17.605/67. Este plan proponía la “urbanización”, no de las villas en tanto territorio, sino de sus pobladores, los villeros, considerados como migrantes rurales a quienes había que “socializar” en núcleos habitacionales transitorios (NHT) para la vida urbana antes de otorgarles vivienda definitiva. Como contracara, el PEVE consolidó el acercamiento de las organizaciones villeras a la Confederación General del Trabajo (CGT) de los argentinos y al Movimiento de los Sacerdotes para el Tercer Mundo, así como a los trabajadores de la Comisión Municipal de la Vivienda que contravenían las directivas gubernamentales.

En el año 1973, en los albores de la tercera presidencia de Perón, el gobierno se encontró con una organización villera fuertemente identificada con el proyecto “nacional y popular” que aquel expresaba. Aunque más tarde, las expectativas se frustrarían cuando ya como presidente optó por darle intervención en el área al Ministerio de Bienestar Social –comandado por José López Rega–, quien llevó adelante un plan de erradicación para dos de las villas ubicadas en el eje norte (la villa de Bajo Belgrano y la Villa 31, que se erradicó parcialmente).

3.1.2 Segundo período: desalojo forzoso y plan de exterminio (1976/1983)

La dictadura de 1976 significó un duro punto de inflexión para las villas, pues, durante la misma, se llevó adelante el desalojo compulsivo más drástico de la historia, mediante la desaparición y represión física a su población, la expulsión a sus lugares de origen o sin destino habitacional claro. Para 1981, según versiones oficiales, se habían desalojado casi 150.000 habitantes. Por esos años, Guillermo Del Cioppo, quien comandaba los operativos como titular de la CMV enunció una antológica frase, de enorme elocuencia respecto a la política ejecutada:

Hay que hacer un esfuerzo efectivo por mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene de la ciudad. Concretamente, vivir en Buenos Aires no es para cualquiera, sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente. [...] Se ha tratado el problema de las villas en forma quirúrgica y en tiempo récord. (Oszlak, 1991, p. 78)

En este contexto represivo, sin embargo, lograron articularse comisiones de demandantes de cinco villas de la ciudad,¹⁰ las cuales presentaron una medida cautelar para detener los desalojos. Aunque fue rechazada en primera instancia, en 1979, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil ordenó “no innovar” y, con ello, que se desistiera de continuar con la política de erradicación.¹¹ El uso del recurso judicial por parte de la comunidad de villas coincidió con el más extendido y conocido uso de la acción de *habeas corpus*, por parte de organizaciones de derechos humanos y particulares, en el intento de revertir la desaparición física de quienes habían sido secuestrados por el aparato del Estado.

3.1.3 Tercer período: integración urbana como paradigma (1983 en adelante)

A partir de la recuperación de la institucionalidad democrática, las políticas orientadas a dar respuestas a la problemática de las villas cambiarían drásticamente, al menos en sus postulados. Desde entonces, los programas de radicación, integración y urbanización de villas tendrían como ejes comunes considerar a las organizaciones comunitarias como interlocutoras válidas y parte de los procesos, reconociendo a la par —al menos parcialmente— la trama autoconstruida, y planteando la necesidad de articular los espacios villeros al entorno urbano que co-constituyen. Aunque durante los primeros años de posdictadura no hay un

¹⁰ También se desarrollaron experiencias autogestivas de relocalización acotadas pero que denotan una notable capacidad organizativa, a través de Cooperativas de Autoconstrucción Asistida (en varios casos con apoyo de la Iglesia). Se las documenta en Cuenya, Pastrana y Yujnovsky, 1984 y, más recientemente, en Daich, 2017.

¹¹ Sobre esta experiencia y la resistencia en villas durante la dictadura, ver especialmente Snitcofsky, 2012 y Blaustein, 2001.

uso significativo del derecho por parte de quienes fueron repoblando las villas, a nivel más general se verificó un importante refuerzo a la expectativa en el Estado de derecho para dar resolución a buena parte de los problemas pendientes. En este sentido, el Juicio a las Juntas que encabezaron la última dictadura militar renovó –aunque en forma relativamente exigua– la confianza en el Poder Judicial (Rinesi, et al., 2007).

Durante el Gobierno de Carlos Menem (1989-1999), el énfasis de las intervenciones en villas se puso en la regularización dominial. Se promulgaron el decreto 1001/90 y la Ley 23.967/91, que creó el Programa Arraigo. También se generó una estrecha vinculación entre el gobierno municipal y las organizaciones villeras, lo cual culminó en la ruptura de un sector y la refundación de la opositora Federación de Villas. Por esos años, también, se creó el Plan de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de Capital Federal y, dos años después, el Programa de Integración y Radicación de Villas y Barrios Carenciados. Sin embargo, el alcance de estas acciones fue sumamente exiguo, en un contexto de aumento y densificación de las villas.

Concomitantemente, a lo largo de esta etapa –durante la cual también se consolidó un drástico proceso de reforma neoliberal del Estado–, se dieron importantes cambios normativos en sentidos divergentes. En 1994, la Reforma de la Constitución Nacional introdujo dos innovaciones significativas: por un lado, se le confirió autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, y, por el otro, se incorporaron al bloque de constitucionalidad federal una serie de pactos, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos que consagraron un amplio repertorio de derechos sociales, entre los que se encuentran el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat digno.¹²

Un año después y a pesar de la vigencia del paradigma radicador e integrador hacia las villas, fue desalojada compulsivamente una parte de la Villa 31 para emplazar la autopista Illia. Una de las respuestas político-normativas a este hecho, fue la reafirmación, en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CCABA,

12 Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Art. 25.1), Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI), Convención de los Derechos del Niño (Art. 27), Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial (Art. 5), Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 14), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26), Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

en 1996), del derecho a la vivienda y al hábitat y, dos años después, la sanción de la Ley 148/98, de “atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y los núcleos habitacionales transitorios” (volveremos sobre esto en el apartado siguiente).

Esta ley nunca fue reglamentada y tres años después de su sanción se creó el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT (PRIT). El alcance de este programa, nuevamente, fue limitado y muy lejos de la escala de crecimiento de las villas. A partir del 2007, se registró una disminución de la asignación presupuestaria a vivienda, que se profundizó durante la gestión de Mauricio Macri en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), especialmente respecto al PRIT (ACIJ, 2008).¹³

13 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

14 Algunos casos –que no serán analizados en particular– son: Ley n.º 403/00, que creó el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14; Ley n.º 1770/05, que afectó polígonos a la urbanización de la Villa 20 y modificó el Código de Planeamiento Urbano con respecto a terrenos afectados a la construcción de viviendas; decreto n.º 2136/06, Programa de recuperación de los terrenos de la Reserva Ecológica (afectando a Villa Rodrigo Bueno); decreto n.º 274/07, Programa de Ayuda de Villa El Cartón y Villa Soldati/AU 7; decreto n.º 306/07, contratación del servicio de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; Resolución n.º 158/07, contratación del servicio público de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; y Ley n.º 3343/09, específica sobre la urbanización de la Villa 31-31bis.

En gran medida, por la escasa ejecución y la relativa receptividad del Poder Legislativo se fueron sancionando leyes, decretos y resoluciones particulares atinentes a diferentes problemáticas presentes en villas –desde la provisión de servicios hasta su urbanización–, lo cual ratificó la legitimidad y legalidad de los reclamos de sus pobladores, pero dispersó las líneas de intervención y la ejecución de una respuesta integral¹⁴ (la dimensión legal se analiza en el apartado que sigue).

Por otra parte, y en fuerte vínculo con esa brecha entre legislación y ejecución, se produjo un marcado desplazamiento de controversias políticas y sociales, que antes se manifestaban en la arena pública y de cara al Poder Ejecutivo, hacia la arena jurídica y judicial (esta faceta se analizará más adelante).

Finalmente, la decisión gubernamental de urbanizar cuatro villas de la ciudad, durante el año 2016, es producto de procesos contenciosos que conjugan diversas modalidades de acción colectiva territorial, que han ido desde la ocupación de tierras hasta el uso de herramientas jurídicas. El giro en el enfoque con el cual el gobierno local pensaba y trataba a las villas –signado, por ejemplo, por la amenaza de erradicación de la Villa 31 en el año 2007 y la omisión estatal en los siguientes años–, es consecuencia de esta particular articulación entre protestas

callejeras y usos del derecho por parte de las comunidades villeras, tanto en el impulso de leyes como de fallos judiciales que respaldan y legitiman sus reclamos.¹⁵

Estos proyectos incluyen el mejoramiento de las viviendas existentes, la construcción de vivienda nueva de carácter social, la regularización de la posesión de las tierras por parte de los habitantes, la provisión de servicios públicos de la misma calidad que el resto de la ciudad, la instalación de infraestructura pública y equipamientos colectivos, la apertura de calles, obras de esponjamiento e integración a la trama urbana.¹⁶

El inicio de estos procesos de urbanización significó también una forma de cristalización de la incorporación del lenguaje y de los usos del derecho por parte de las propias comunidades residentes en villas, las cuales vienen organizando sus reivindicaciones en sentido de exigir un estatus de ciudadanía idéntico al del resto de los habitantes de la ciudad. En el caso de las cuatro villas, además, se abrieron intensos y complejos procesos de discusión —con diferentes grados de participación de la población— y definición de leyes que establecen los términos en los que se desarrollan las intervenciones estatales, la gobernanza de las mismas y la re zonificación de las áreas (siempre con fines de adecuación a los códigos urbanísticos y edilicios; sin contemplarse instrumentos como las zonificaciones sociales brasileñas).¹⁷

3.2 La dimensión legislativa

Como se mencionó previamente, la escasa ejecución de políticas de urbanización e integración social de villas y asentamientos, llevó a que muchos de los reclamos comunitarios en ese sentido fueran efectuados y canalizados a través del Poder Legislativo, más permeable que el resto de los poderes del Estado local.

A continuación, repasaremos las principales leyes aprobadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en línea con lo establecido por

15 Este proceso de incorporación de herramientas jurídicas a la acción colectiva territorial, y sus consecuencias, es el objeto del proyecto de investigación en el que se enmarca este artículo (ver nota 1). Algunas de las escasas producciones al respecto que se pueden consultar son Bercovich y Maurino, 2013; Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014; Pautassi, 2014; Delamata, 2016. Sobre algunos de los procesos contenciosos más relevantes, se pueden señalar el corte de la Autopista Illia por parte de la población de Villa 31 en 2008 (ver Ramos y Vitale, 2011), la ocupación del Parque Indoamericano (Cravino, 2014) y el asentamiento Papa Francisco (ver artículo de Cravino, M. C. en el presente capítulo).

16 Algunos de los criterios que se propone deberían guiar los procesos, fueron planteados por un amplio espectro de organizaciones en el Acuerdo por la Urbanización de Villas (ver <http://acuerdoporlaurbanizacion.org>).

17 Además de la Ley N.º 3343 (Villa 31), sancionada en 2009, durante 2016 y 2017 se promulgan las leyes N.º 5705 (Villa 20), N.º 5798 (Barrio Rodrigo Bueno) y N.º 5799 (Barrio Playón Chacarita). Por estos días, además se está por votar una nueva ley para la Villa 31.

la Constitución local en materia de derecho al hábitat. La clasificación normativa se agrupará en forma cronológica, en función de los crecientes niveles de participación y usos del derecho por parte de las comunidades involucradas. A su vez, nos detendremos en algunos precedentes judiciales de relevancia en materia habitacional, que resultan imprescindibles para completar el entendimiento de la dinámica legislativa bajo análisis.

3.2.1 De la Constitución a las Leyes

Luego de que la Reforma Constitucional Argentina de 1994 estableciera que la Ciudad de Buenos Aires pasaría a tener un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, en 1996, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires aprobó su Carta Magna fundacional.

Dentro de su articulado, reconocido como un texto de vanguardia, los constituyentes porteños consagraron expresamente el derecho al hábitat, el que queda redactado de la siguiente manera en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires:

La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.
2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.
3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

Como se puede observar, el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, fija tres líneas de acción principales que, en adelante, deberían guiar toda la política habitacional de la capital argentina.

En primer lugar, manda resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, otorgando prioridad a los sectores marginados. Acto seguido, promueve la integración urbanística y social de dichos sectores, con criterio de radicación definitiva y, en tercer lugar, ordena regular los alojamientos temporarios.

A nivel nacional, este texto se ubica dentro de aquellas cartas fundamentales que otorgan un mayor reconocimiento al derecho en cuestión y que, al mismo tiempo, protegen específicamente a sectores en situación de vulnerabilidad habitacional (Aldao, et al., 2015).

Su robustez normativa, sumada a la relevancia social que siempre ha tenido la cuestión habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, hizo que el citado artículo 31 sea uno de los derechos más legislados y judicializados dentro del ámbito porteño. Así, durante sus primeros años de funcionamiento, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires declaró de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios, creando una comisión coordinadora participativa para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales en dichos barrios (Ley 148/1998).

Pese a la fragmentación que en ese momento presentaban las organizaciones villeras, las mismas tuvieron una participación relevante en el proceso de debate de la dicha ley, la cual quedó reflejada en el lugar que la propia norma les asignó a las instancias territoriales (Vitale, 2009). Al momento de sancionarse, el legislador Srur subrayaba:

Se trata de una ley escrita desde el corazón y desde la actitud participativa de verdaderos vecinos de la sociedad, que con esta ley intentan volver a ser vecinos plenos, ciudadanos de la ciudad y no solamente un pedazo olvidado de ella, como muchas veces lo han sido. (Legislatura CABA, 1998)

Con posterioridad, el espacio “Villas y Barrios Unidos por la Ley N.º 148» –organización que nucleaba integrantes de los Cuerpos de Delegados y de las Juntas Vecinales de villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires–, se pronunciaba en el siguiente sentido: “la ley N.º 148 fue el producto de una larga y profunda lucha para lograr que se reconozca el derecho de los habitantes de las villas a vivir en condiciones habitacionales dignas en la Ciudad y a que sus barrios sean reurbanizados” (Legislatura CABA, 1998).

Dos años más tarde, el Poder Legislativo ordenaba al ejecutivo instrumentar políticas de acceso a la vivienda de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, ya sean destinatarios individuales o personas incorporadas en procesos de organización colectiva a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro (Ley 341/2000).

Asimismo, durante la primera década de siglo XXI, la legislatura porteña reglamentó la urbanización de un conjunto de barrios en situación de emergencia habitacional. A saber: Villa 1-11-14 (Ley 403/2000), Villa 20 (ley 1770/2005 y ley 5705/2016) y Villa 31-31 bis (ley 3343/2009). En todos estos casos, la participación de los habitantes alcanzados por la distinta normativa fue significativa.

La Ley 341/2000, por ejemplo, es resultado de una mesa de trabajo sobre hábitat que se había conformado en la Legislatura porteña a finales de los noventa y que contó con una cantidad importante de organizaciones involucradas en la temática. Zapata sostiene que esta normativa “nace de un proceso de lucha de organizaciones sociales que buscaban una solución a la grave situación habitacional de la ciudad de Buenos Aires e implica un reconocimiento explícito por parte del estado de las formas de organización de los sectores populares y la legitimación de la autogestión” (Zapata, 2010).

Por su parte, la ley 403/2000 también estuvo marcada por la participación vecinal. Los problemas de representación que afectaban a la Villa 1-11-14 llevaron a que, como antesala del dictado de la mencionada

ley, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires mantuviera una serie de reuniones informales “con la organización más genuina que en este momento funciona dentro de la propia Villa 1-11-14: la comisión de delegados de manzanas, donde prácticamente están representadas todas las manzanas de la villa del Bajo Flores” (Legislatura CABA, 2000, p. 2).

No obstante, el involucramiento comunitario en el proceso legislativo se profundizó sustancialmente con la sanción de la ley 3343/2009 y la posterior elaboración del predictamen que, pese a meses de debates y trabajo mancomunado con los vecinos del barrio, el órgano legislativo nunca trató (Mundo Villa, 2014).

El proyecto de ley para la urbanización de la Villa 31 tomaba como referencia el “Anteproyecto Urbano Barrio 31 Carlos Mujica”, realizado por un grupo de docentes de la Universidad de Buenos Aires con la participación activa de vecinos, y el debate ulterior de la Mesa de Urbanización Padre Mujica, de la cual participaban regularmente delegados barriales, organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos locales y nacionales (Ramos, y Vitale, 2011).

La ley se sancionó por unanimidad en diciembre de 2009, luego de un año de intensos debates en distintas comisiones de la Legislatura porteña y en el propio barrio, de los cuales siempre participaron vecinos y referentes territoriales. El propósito central de la ley fue disponer la urbanización de la Villa 31 bis con criterios de radicación definitiva, y para tales fines creó la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31 y 31 bis.

Dicha mesa se conformó con representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la Universidad de Buenos Aires, el Equipo Técnico que elaboró el Anteproyecto Barrio 31 Carlos Mujica y por delegados y/o vecinos de las Villas 31 y 31 bis, entre otros.

Esta ley fue un hito en la profundización de la participación comunitaria en la materia, por cuanto la Mesa de Gestión y Planeamiento estableció los parámetros guía del proceso de urbanización radicación

definitiva de la Villa 31 y 31 bis tras celebrar durante 14 meses reuniones mensuales de seguimiento, reuniones de comisión *ad hoc*, reuniones técnicas y jornadas en el barrio en cuestión.

Culminando este fructuoso período legislativo, el órgano deliberativo decidió proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a esta situación (ley 3704/2010), estableciendo un año después, la prioridad de acceso a las políticas sociales de la Ciudad, para aquellos ciudadanos de la Ciudad en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia (Ley 4036/2011).

Sin embargo, estos avances legislativos que realizó la Legislatura porteña a partir de los mandatos del artículo 31 CCABA durante sus primeros 15 años de vigencia, encontraron un contrapunto importante en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires (TSJ), máxima autoridad judicial local e intérprete último en materia constitucional dentro de la ciudad.

Uno de los principales precedentes en los que el TSJ analiza el mencionado artículo, es el caso “Alba Quintana” de 2010. En este fallo, el voto de mayoría del TSJ concluyó que a la luz del marco normativo vigente en territorio porteño,

La Ciudad de Buenos Aires no está obligada a proporcionar vivienda a cualquier habitante del país, o incluso del extranjero, que adolezca de esa necesidad. Su obligación se concreta en fijar programas y condiciones de acceso a una vivienda, dentro de las capacidades que sus posibilidades le permitan conforme el aprovechamiento máximo de los recursos presupuestarios disponibles. No existe un derecho subjetivo de cualquier persona para exigir en forma inmediata y directa de la Ciudad de Buenos Aires la plena satisfacción de su necesidad habitacional. Sí, en cambio, para que el universo de destinatarios a quienes el GCBA debe asistir, pueda requerir la cobertura habitacional indispensable –sea a través de hogares o paradores– conforme se explicará más adelante. (TSJ, 2010)

Si bien este caso, y todos aquellos que le siguieron luego de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) se pronunciara en “Q.C.”,¹⁸ y en una serie de precedentes conexos (2012), se enfocaron en el acceso a políticas habitacionales de emergencia, no menos cierto es que, en su conjunto, le atribuyeron al artículo 31 CCABA un alcance limitado a situaciones de emergencia habitacional regidas por un ranking de desventajas comparativas.

Conforme la interpretación desarrollada por el TSJ de 2010 en adelante, el derecho constitucional a la vivienda –consagrado en el artículo 31 CCABA– exigía a las autoridades locales proveer paradores nocturnos, habilitando solo un acceso mayor a la vivienda –a través de transferencias monetarias condicionadas, por ejemplo– en situaciones de vulnerabilidad agravada.

En este punto, es interesante recordar lo señalado por Gargarella y Maurino en relación al caso “Alba Quintana”, y que –creemos– puede hacerse extensivo al resto de los precedentes citados:

Todo ese camino [interpretativo del derecho a la vivienda] resulta, por lo demás, extraño, cuando pensamos en el carácter sumamente exigente de la Constitución de la Ciudad; reconocemos el nivel de compromiso allí mismo asumido por los Convencionales Constituyentes, a través del art. 10; y consideramos, a la vez, que la Capital Federal es el área más rica de todo el territorio del país. (Gargarella, y Maurino, 2012, pp. 329-350)

Sin embargo, en estos últimos años, la interpretación del artículo 31 CCABA ha encontrado nuevos avances y desarrollos positivos por parte de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir del año 2016, la Legislatura porteña aprobó una serie de nuevas leyes que disponen la urbanización de distintas villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires. A saber: Villa 20 (Ley 5705/2016), Asentamiento Rodrigo Bueno (Ley 5798, 2017), y Asentamiento Playón de Chacarita (Ley 5799, 2017).

18 Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, 24 de abril de 2012. En términos generales, a través de este fallo, la Corte Suprema revoca la sentencia del TSJ y ordena al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires garantizar un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a una madre y su hijo discapacitado en “situación de calle”. Ello, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad planteada.

Todos estos proyectos fueron sancionados luego que mediara una participación sumamente activa de los habitantes de los respectivos barrios. La Ley 5705, de Villa 20 fue pionera al respecto; el GCBA propuso inicialmente una ley de rezonificación, y un amplio espectro de organizaciones y referentes del barrio lograron articular una propuesta unificada para que se incluyera un conjunto de artículos definiendo lineamientos generales de la urbanización, estándares del proceso, gobernanza del mismo y un conjunto de resguardos basados en anteriores normativas que quedaron sin ejecución o con avances muy acotados.

Asimismo, la urbanización del barrio Rodrigo Bueno es, en gran medida, producto del conflicto judicial que se detallará en el apartado siguiente, y en cuyo marco, vecinos y referentes del barrio litigaron contra el Gobierno de la Ciudad durante cerca de diez años exigiendo su urbanización. En efecto, los propios legisladores porteños que aprobaron las leyes en cuestión, hicieron referencia al activo rol de quienes habitan las zonas a urbanizar en todas y cada una de las distintas instancias institucionales abiertas a tal fin.

La diputada Rueda, al iniciar la discusión del proyecto de urbanización del barrio Rodrigo Bueno, señaló lo siguiente:

Esta es una ley a la que necesitamos ponerle cara y nombre. Es un proyecto de cada uno de los vecinos y para todos ellos [...] Quiero agradecer muy especialmente a todos los habitantes del Barrio Rodrigo Bueno y a los delegados que han participado de la elaboración del proyecto... Insisto en que solo estamos plasmando la voluntad de cada uno de los vecinos que han sido un verdadero ejemplo de construcción ciudadana. (Legislatura CABA, 2017, p. 85)

Por su parte, culminada la sesión, el Defensor General de la Ciudad de Buenos Aires, subrayó que “la sanción de estas leyes es un hito en el proceso de urbanización de los barrios de la Ciudad, pero sobre todo

es un reconocimiento al trabajo y esfuerzo de los vecinos” (2017, p. 12). Mientras que el titular del Instituto de la Vivienda de la Ciudad destacó: “este es el resultado de un trabajo conjunto entre los vecinos y el Estado. Cada detalle de estos proyectos fue consensuado con los habitantes de los barrios, que hicieron aportes sumamente valiosos” (2017, p. 12).

El caso del Playón de Chacarita fue, incluso, más resonante en cuanto a lo que a participación vecinal se refiere, toda vez que gran número de habitantes del barrio se opuso fuertemente al proyecto de urbanización inicial presentado por el Gobierno de la Ciudad. Las crónicas de esos días destacan una marcada oposición comunitaria al plan de urbanización oficial, durante las audiencias públicas celebradas, como también, durante la primera lectura del proyecto de ley.¹⁹

Finalmente, ambos proyectos fueron aprobados por unanimidad, y en ellos se estableció la creación de Mesas de Gestión Participativa, a fin de garantizar e instrumentar la participación vecinal en las distintas instancias de urbanización de sendos barrios.

La dinámica legislativa en materia de integración urbana y social de villas y asentamientos, nos permite observar que la participación y los usos del derecho, por parte de las comunidades que habitan dichos barrios en la Ciudad de Buenos Aires, ha estado presente desde un comienzo, y que con el correr de los años, ha ido evolucionando significativamente en sus formas.

Por ello, en las últimas leyes sancionadas, los vecinos participaron activamente en su elaboración previa y en los debates que tuvieron lugar en la Legislatura porteña. Y no solo eso, pues, se aseguraron que la ley les garantizara su participación ulterior en los procesos de ejecución de las políticas de urbanización, a través de una mesa formal creada al efecto.

Incluso, en casos como “Rodrigo Bueno”, el proyecto de ley es en gran medida producto de la judicialización de un conflicto que duró años, que pasó por distintas instancias, pero que siempre contó con un rol activo de las personas involucradas.

¹⁹ LaPolíticaOnline, *Aprueban la urbanización de la villa Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita*, 23/03/2017.

3.3 Dimensión judicial

A partir de la creación del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2000, las demandas sociales vinculadas a las condiciones habitacionales de villas y asentamientos informales porteños comienzan a tener un canal judicial de procesamiento y resolución directo. La legislación garantista en términos habitacionales, que se refirió en el apartado anterior, sumada a la incorporación al fuero de algunos funcionarios judiciales que se mostraron sensibles a la problemática, convirtieron al Poder Judicial de la Ciudad en un foro de discusión propicio para el abordaje del tema, generando instancias de interpelación inmediata por parte de los residentes de villas hacia el Estado y posibilitando el escrutinio social en el diseño y desarrollo de políticas públicas.

Como dijo en una entrevista realizada en 2017, Gustavo Moreno, Asesor General de Cámara de la Ciudad de Buenos Aires:²⁰

La creación del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de Ciudad de Buenos Aires fue la fuente de la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales en la ciudad, si bien fue creado con el objeto opuesto -que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pudiera exigirle el pago de sus impuestos a las personas-. (Moreno, 2017)

En este contexto, comienzan a expandirse los reclamos en formato de derechos, que refieren tanto a la conversión de asuntos sociales en acciones judiciales, a cargo de profesionales “expertos” –principalmente miembros de instituciones públicas, como el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad (MPD) o la Asesoría General Tutelar (AGT), y de organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), el Centro de Estudios Legales

²⁰ La entrevista fue realizada por parte del equipo de investigación de ACIJ, en el marco de proyecto de investigación-acción participativa “Desafiando a la segregación socio espacial en grandes ciudades latinoamericanas: Empoderamiento legal comunitario y acceso a la justicia” (IDRC 108337-001).

y Sociales (CELS) o el Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE)—, como también a la expansión del “lenguaje” de derechos en el repertorio de las acciones colectivas villeras, produciendo un “efecto de enmarcamiento”²¹ (Delamata, Sehtman, y Ricciardi, 2014).

De este modo, una notable cantidad de demandas judiciales colectivas, cuyo objeto refiere a las condiciones de vida en villas, empiezan a ser consideradas por el Poder Judicial local, encontrando como resultado el dictado de sentencias judiciales reconocedoras de derechos sociales.²² Especialmente a partir de 2004 —con la causa por elecciones en Villa 20— se abre un ciclo de receptividad de dicho fuero local a las demandas de la población de villas (ver Baldiviezo y Marazana, 2013; Bercovich y Maurino, 2013, entre otros).²³

Muchos de estos litigios son relevantes, en tanto han producido efectos directos en los modos de argumentación y de acción-participación de los actores sociales villeros (Rodríguez, 2011, y Abramovich, 2006), permitiéndoles hacer uso de reglas de juego, vocabularios y referencias que integran el campo jurídico y que han estado históricamente vedados para este sector social. A su vez, han impulsado efectos indirectos, como el compromiso de referentes sociales emergentes que anclan su retórica en un lenguaje de derechos, como así también la promoción de “impactos sistémicos” de los casos judiciales, que activan movilización social o que se insertan en una estrategia global a largo plazo (Moro, 2013).

En este sentido, la traslación de conflictos que habitualmente habían discurrido por canales públicos y estrictamente políticos hacia el escenario judicial, hallando con eso respuestas favorables, ha contribuido al fortalecimiento de la participación política en los barrios populares. Ello, en buena medida, se debió a que las organizaciones participantes de estos procesos han buscado desarrollar un trabajo profesional con los pobladores de los barrios en cuestión, que proporcione conocimiento sobre las normas que consagran derechos e infor-

21 El “efecto de enmarcamiento” se produce, según Delamata, Sehtman y Ricciardi (2014), siguiendo a César Rodríguez Garavito (2011), cuando miembros y organizaciones integrantes de los procesos judiciales adoptan el lenguaje de la ley para enmarcar futuras demandas, apuntando a la eficacia simbólica del derecho; esto es, a los cambios de ideas, percepciones y construcciones sociales colectivas relativas al asunto del litigio que las cortes pueden producir en el sector social beneficiario.

22 Asimismo, el Poder Judicial local se transforma en muchos casos en la “ventanilla” de acceso a programas de emergencia habitacional, por priorizarse los casos judicializados. Por su recurrencia, en la práctica esa prioridad deviene en la -casi- única forma de acceder, por ejemplo, a subsidios habitacionales. Este tema es trabajado por Arcidiacono y Gamallo, 2014.

23 En términos de actores institucionales, son particularmente relevantes los roles, por esta época, de Andrés Gallardo (Juez en lo CAyT) y Gustavo Moreno (Asesor General Tutelar).

mación sobre las presentaciones judiciales, con el norte de fomentar la apropiación colectiva de las causas judiciales que los implican y que pueden ser decisivas respecto de los destinos comunes del barrio (Delamata, Sehtman, y Ricciardi, 2014).

Huelga advertir que el crecimiento de los procesos judiciales sobre villas no solo ha dado lugar a efectos virtuosos, sino que también han supuesto, en algunos casos, la expansión de riesgos vinculados al uso del derecho, como la distorsión del conflicto al normativizarlo (Azuela, 2006) y la mistificación de la herramienta, generando expectativas exageradas en torno a su eficacia, que pueden dar lugar a momentos de desmovilización a la espera de decisiones judiciales, que luego muchas veces, no encuentran un correlato en la práctica o que, incluso, pueden resultar desfavorables para los intereses barriales.

La ciudad de Buenos Aires constituye, probablemente, un caso excepcional en la medida en que se desarrollaron decenas de este tipo de procesos y que, a lo largo de este ciclo, además de organizaciones de la sociedad civil litigantes y promotoras de derechos, se fueron instalando en las villas oficinas de distintos organismos oficiales de promoción del acceso a la justicia.²⁴

En lo que sigue, vamos a desarrollar una categorización tendiente a definir los distintos tipos de litigios que fueron presentados ante los tribunales y el tipo de resolución judicial que merecieron. En este sentido, diferenciamos cuatro conjuntos de iniciativas judiciales, a partir del objeto que se propone la demanda y la escala de resolución que supone. Tras una breve definición de cada conjunto, se presentarán casos emblemáticos, enfatizando en alguno en particular para ejemplificar el tipo de litigio analizado.

3.3.1 Litigios eminentemente defensivos

Las acciones judiciales de resistencia a desalojos y como forma de evitar procesos regresivos para la población constituyen una forma bas-

²⁴ No es objeto de este trabajo detenernos en el análisis de estos dispositivos; por solo mencionar los más relevantes: Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), dependientes del Ministerio de Justicia de la Nación; el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia (ATAJO), del Ministerio Público Fiscal de la Nación; el MPD y la AGT de la Ciudad; la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (ver Delamata, 2016).

tante extendida de apelar a los tribunales en momentos especialmente amenazantes para las comunidades de asentamientos informales.

En estos procesos, los habitantes de villas y asentamientos recurren a los tribunales en calidad de demandados o exigiendo por medios judiciales, como último recurso, que se paralice una medida de erradicación u orientada al desplazamiento de la población. Como se mencionó, este tipo de iniciativa ha sido en un primer momento la manifestación de la oposición villera a la erradicación de las villas que ejecutó la última dictadura. La medida cautelar de no innovar que obtuvo la Comisión de Demandantes en la Justicia Nacional en lo Civil, es un claro emergente de estos litigios que –por caso– les permitió a las 38 familias permanecer en los terrenos de la Villa 31.

De todas formas, los intentos de desalojo –en algunos de estos barrios populares– han pervivido más allá de las dictaduras, durante la etapa democrática, por lo cual estas acciones judiciales tendientes a resistir el desplazamiento han continuado. Un ejemplo reciente fue el del Asentamiento Papa Francisco, lindante a la Villa 20, localizada en la Comuna 8, la zona más pobre y más al sur de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2014.

Un grupo de vecinos de esa villa, impulsados por la subida del precio de los alquileres informales, llevaron adelante una toma de los terrenos que estaban destinados, por la Ley 1770, a la realización del proyecto de reurbanización de la Villa 20. Varios referentes planteaban, justamente, que la ocupación se hacía en reclamo del cumplimiento de dicha ley. La Justicia en lo Penal y Contravencional de la Ciudad ordenó el desalojo de 700 familias que habían ocupado los lotes, efectuada el 23 de agosto de 2014, a partir de la acción conjunta de la Policía Metropolitana y la Gendarmería Nacional.

Como ejemplo de una iniciativa paralela, defensiva pero que buscaba superar el mero reclamo de suspensión del desalojo, habitantes del asentamiento se presentaron ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad para exigir que se urbanice la

totalidad de la Villa 20, en cumplimiento de las leyes de urbanización. Asimismo, a posteriori del desalojo, pidieron que se garantice una solución habitacional hasta la ejecución de la urbanización a las familias desplazadas del Barrio Papa Francisco. El día 29 de agosto de 2014, el Juzgado Contencioso Administrativo interviniente, dictó una sentencia cautelar que ordenaba la inmediata urbanización de la Villa 20 y la asignación de un presupuesto necesario para que las obras se ejecuten.

3.3.2 Litigios ciudadanos

El reclamo por la ampliación de los canales de participación en la toma de las decisiones públicas es otro eje clave de los procesos de judicialización en villas de la Ciudad de Buenos Aires. Puntualmente, sobresalen los procesos que han tenido por objeto la regularización de los comicios para la elección de Juntas Vecinales y delegados en villas de la Ciudad. Por un lado, en el año 2004 tuvo lugar una de las primeras causas referidas a villas y asentamientos informales de la ciudad, en la que se solicitó la intervención judicial para supervisar el desarrollo de las elecciones en Villa 20.

Ampliando esa iniciativa, el 27 de octubre de 2008, el entonces presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña, Facundo Di Filippo, se presentó pidiendo que se declare la inconstitucionalidad por omisión del accionar estatal, en virtud de que el Gobierno de la Ciudad no había organizado los comicios en todas las villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, tal como lo ordena la ley 148. Así, desarrollando una demanda extendida de muchos vecinos de los barrios –especialmente de la Villa 31–, pidió la regularización de los procesos electorarios, la confección de padrones y la intervención en los barrios, con la finalidad de custodiar la transparencia del proceso de elección de representantes.

Además, esta causa, que se acumuló por conexidad a la primera de elecciones de 2004, fue absorbiendo buena parte de los casos

judiciales que se iniciaban referentes a villas, vinculados a conflictos de diverso orden, transformándose así en una mega-causa que dio fundamento a la creación de una Secretaría *ad-hoc* específica, dentro del Juzgado interviniente, en la que tramitan –hasta el presente– las diversas problemáticas de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios de la ciudad que se judicializan.

3.3.3 Litigios compensatorios

En la ciudad se verifican numerosas causas judiciales en las cuales se discuten las condiciones habitacionales diferenciales de los barrios informales, en relación al resto de la ciudad, considerando discriminatorio el tratamiento estatal en materia de servicios e infraestructuras en villas.

En ese sentido, se han desarrollado juicios que buscan poner en discusión los aspectos físicos y urbanísticos de la desigualdad por condición socioeconómica. En ellos, se ha exigido: el acceso a servicios públicos básicos iguales a los del resto de la ciudad para garantizar derechos humanos esenciales; la provisión de equipamiento comunitario; la construcción de espacios públicos en villas; y mejoras habitacionales y en la conectividad de los barrios, con el fin de revertir la segregación sociourbana y garantizar condiciones de acceso a servicios equivalentes a las del resto de quienes habitan la ciudad.

Así, se ha pedido judicialmente –consiguiendo en todas ellas resoluciones cautelares o definitivas favorables– acceso al agua potable en cuatro manzanas de la Villa 31 bis; construcción de una red cloacal, pluvial, de agua potable y pavimentación para eliminar el riesgo sanitario en ese mismo sector; instalación de una red formal, segura y estable de tendido eléctrico para menguar el riesgo eléctrico en la Villa 21-24; provisión por parte de la empresa Telefónica Argentina de servicio telefónico en Villa 20; recolección regular de residuos en la Villa 20; apertura de calles y provisión de equipamiento en Villa 3; remoción de un cementerio de autos en lotes que pertenecían a la Policía Federal lindantes con la

Villa 20, con el posterior saneamiento de los predios —en donde en la actualidad se están construyendo las viviendas nuevas del Barrio Papa Francisco, como parte del proceso de reurbanización de la Villa 20—; creación y mantenimiento de las plazas de las villas de la ciudad; y acceso de ambulancias y de transporte escolar en la Villa 31, entre otras.²⁵

En el caso por el aseguramiento de agua potable en la Villa 31 bis, el día 23 de junio de 2006, un grupo de vecinos patrocinados por ACIJ, iniciaron una acción de amparo en la que se denunciaba una grave situación de falta de agua potable que afectaba a 304 familias. El sector, al ser el más recientemente poblado, es el que se ubica más hacia el interior de los terrenos ferroviarios y, por lo tanto, era el más desabastecido de servicios del consolidado de la villa. Al momento del inicio de la causa, las manzanas 11, 12, 13 y 14 —aquellas por las que se inició la acción judicial— no tenían ningún tipo de acceso a la red de agua (precariamente establecida en otros sectores de la Villa 31 bis).

Inicialmente el Gobierno de la Ciudad asistía a los vecinos mediante camiones cisternas que descargaban agua en tanques domiciliarios, pero el 17 de junio del 2006 se interrumpió la prestación de este servicio. Frente a ello, se solicitó una medida cautelar innovativa urgente, dando cuenta de la verosimilitud del derecho al acceso al agua y del peligro en la demora. La medida fue prontamente concedida por la jueza a cargo del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 5 el 24 de junio de 2006, quien ordenó al Gobierno de la Ciudad a proveer agua potable a las manzanas afectadas, por medio de camiones cisterna.

Luego, una vez sustanciada la audiencia judicial, en noviembre de 2006, el Juzgado resolvió el proceso de fondo, obligando al GCBA a garantizar el acceso al agua a los vecinos afectados.²⁶ Frente a la apelación de lo resuelto realizada por el gobierno, en julio de 2007, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo de Ciudad dictó sentencia, la cual resultó aún más exhaustiva, reafirmando muchos de los preceptos que se encuentran implícitos en la primera. Así

25 Ver Bercovich y Maurino, 2013; Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014.

26 Primero, declaró la procedencia de la vía del amparo, enfocándose en el derecho a la salud —comprendido dentro del derecho a la vida—, y en virtud de ello, condenó al GCBA a: “garantizar el suministro de agua potable a las manzanas 11 a 14 de la Villa 31 Bis con determinados requisitos mínimos exigidos, hasta tanto se encuentre en condiciones de ofrecer otra alternativa que asegure la normal prestación del servicio de agua, sin perjuicio de que eventualmente en la ejecución de sentencia, pueda surgir otra modalidad más conveniente, la que será oportunamente evaluada”. Por lo tanto, debía informar cada tres meses el cumplimiento de la sentencia dictada.

pues, recalcan que los derechos vinculados a la protección de la vida, la dignidad, la salud, se encuentran vulnerados por no estar respetado el derecho al agua.

Un mes después de iniciado el caso por agua potable, la coalición de vecinos de las manzanas 11, 12, 13 y 14 de la Villa 31 bis que se había conformado en torno al reclamo por el agua, con fecha 12 de julio de 2006 presentó –nuevamente junto a ACIJ– una demanda contra el Gobierno de la Ciudad debido a que no contaban con acceso a redes cloacales, sino que tenían un sistema de descarga sanitaria a pozo ciego con fisuras y en deplorable estado. El gobierno había contratado camiones atmosféricos que pasaban con baja frecuencia como única medida para tratar la situación sanitaria de las manzanas afectadas. Por ello, había desbordes de aguas servidas e inundaciones en calles y pasillos.

La demanda se presentó junto a una medida cautelar innovativa, en la que se pidió un plan de emergencia sanitaria urgente para revertir provisoriamente la situación de riesgo, que fue resuelta favorablemente el 28 de julio de 2006, ordenándose al GCBA que, en el plazo de tres días y hasta tanto se dictara sentencia, debían arbitrar todas las medidas positivas necesarias para garantizar la higiene y limpieza de las manzanas, debiendo recolectarse la basura y los residuos, desagotar los residuos de los pozos ciegos y cañerías cloacales y pluviales con una adecuada limpieza de las aguas estancadas.

El cumplimiento de la medida debía ser acreditado frente al juzgado con plazo de dos días siguientes al cumplimiento, precisando las tareas realizadas y el plan de continuidad de obras. Finalmente, tras varios años sin avances, en 2012, se firmó un acuerdo homologado judicialmente entre los vecinos, ACIJ y los representantes del Gobierno de la Ciudad, en donde este último se comprometió a desarrollar el cronograma de obras detalladas en el acuerdo, a fin de cumplir con el objeto de la demanda.

En ambos casos, las audiencias constituyeron una herramienta clave para habilitar la participación de los vecinos afectados en la causa,

y durante las etapas de ejecución de las sentencias, las astreintes en cabeza de funcionarios fueron un mecanismo de contralor del obrar del gobierno y un instrumento de presión frente al incumplimiento estatal.

Asimismo, es de notar que las manzanas 12, 13, 14 y 104 –que más tarde se agrega–, fueron la parte de la Villa 31 bis por la cual el Gobierno de la Ciudad decidió comenzar a intervenir cuando anunció, en el año 2016, el inicio del proceso de reurbanización del barrio.

3.3.4 Litigios integrales

En algunos casos los procesos superan el particularismo que caracteriza a los procesos judiciales, y se peticiona ante los tribunales la solución de problemáticas estructurales que atraviesan los barrios, reclamándose, por ejemplo, el cumplimiento efectivo e integral de las leyes de urbanización, en especial, la Ley 148, o el cese de graves vulneraciones en materia de derecho ambiental. Por caso, muchos de estos litigios se han iniciado frente a una pretensión de desalojo o demolición por parte del Estado local, pero se concluyó demandando la efectivización del acceso a una vivienda adecuada, la urbanización del barrio, la regularización dominial y el aseguramiento de la seguridad en la tenencia como forma de afirmar la radicación definitiva del barrio.

Dentro de estos casos se destaca la causa “Riachuelo”, en la que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó el 8 de julio del año 2008, entre otras medidas, la implementación de intervenciones en las villas que están ubicadas en la cuenca Matanza-Riachuelo, obligando al Poder Ejecutivo Nacional, al Poder Ejecutivo porteño, al de la Provincia de Buenos Aires y los municipios del área, a llevar adelante procesos de relocalización de parte de sus habitantes y el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo en su conjunto (Merlinsky, 2013).

Otro caso que emerge dentro de este tipo de litigios es el de la reurbanización de la Villa Rodrigo Bueno, ubicada en Puerto Madero, que

es el barrio más valorizado de la Ciudad de Buenos Aires. El reclamo judicial fue presentado por el cuerpo de Consejeros del barrio, con el patrocinio de una organización de derechos humanos, la APDH, como forma de resistir a las distintas acciones de gobierno emprendidas para desalojar la villa, con el argumento de que se encuentra inserta en un área de protección ambiental (Reserva Ecológica Costanera Sur). En este sentido, la iniciativa se encuadra en un primer momento en el tipo defensivo.

No obstante, el 22 de marzo de 2011, se dictó sentencia en la causa, declarando la inconstitucionalidad del desalojo y la preexistencia de la villa al área de protección ambiental, y mandando a urbanizar la misma. La sentencia fue apelada ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de Ciudad, que decidió revocar la sentencia de primera instancia.

Sin embargo, al ser recurrida la sentencia de Alzada, encontrándose en el Tribunal Superior de Justicia, la Legislatura aprobó, el 23 de marzo de 2017, de forma unánime la Ley 5798, que dispone la reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno, con la permanencia de los vecinos en el mismo, basado en los principios de igualdad, justicia espacial, integración, no discriminación y derecho a la ciudad.

De esta manera, la resolución del Tribunal Superior de Justicia en torno al tema derivó en el establecimiento de un sistema de audiencias públicas periódicas, a fin de supervisar el cumplimiento de la ley, en las cuales el gobierno de la ciudad tiene que rendir cuentas de los avances del proceso de reurbanización.

Estas audiencias, sumadas a las Mesas de Gestión Participativa que el Instituto de Vivienda de la Ciudad –organismo encargado del proceso de reurbanización– desarrolla quincenalmente, junto a vecinos del barrio, y las asambleas de vecinos que se reúnen para organizar sus demandas y propuestas con la colaboración del MPD, la AGT, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y ACIJ;

representan instancias deliberativas que impulsan la participación y el control popular de los actos de gobierno referidos al avance del proceso de reurbanización de la villa.

A manera de conclusiones

La implementación de estrategias jurídicas por parte de las comunidades de villas de la ciudad de Buenos Aires, como se intentó mostrar, constituye un aporte sustantivo al repertorio de acciones que organizaciones y referentes despliegan para revertir las condiciones de segregación que se padecen en estos barrios. El proceso analizado, que atraviesa referentes y organizaciones, va desde el conocimiento de la estructura jurídica y la incorporación de una perspectiva de derechos a sus reclamos; el uso del derecho con miras al cambio social y como aporte a la reversión de su situación de vulneración; y, finalmente, la capacidad para efectuar transformaciones en la agenda del derecho.

En este sentido, las condiciones de posibilidad de desarrollo y expansión de estos procesos implican la articulación de factores y actores que viabilicen los usos del derecho por parte de las comunidades. En los apartados anteriores se identificaron, al menos, los siguientes factores de contexto: a) antecedentes y procesos históricos; b) características sociourbanas y de localización; c) marcos normativos y jurisprudencia; d) estructuras político-administrativas permeables a los reclamos (incluido el Poder Judicial). Respecto a los actores, es clave quiénes son: a) decisores públicos (incluidos los del Poder Judicial y efectores jurídicos oficiales); b) organizaciones y referentes territoriales, con sus trayectorias y repertorios de acción; c) aliados “expertos” y efectores jurídicos; y d) redes de apoyo. Este conjunto de factores es estructurante de los procesos de implementación de herramientas jurídicas y deben ser analizados para evaluar los aportes, riesgos y limitaciones que implican.

En este trabajo presentamos las diferentes facetas en las cuales la ley y el derecho son incorporadas a las disputas territoriales, desde los antecedentes en las primeras etapas a partir de la formación de las villas, hasta los procesos legales y judiciales que se despliegan con una notable intensidad desde la autonomización de la ciudad de Buenos Aires. Este último ciclo evidencia la potencia de la incorporación del derecho al repertorio de la acción colectiva, especialmente en el contexto presente, en el que empiezan a implementarse procesos de urbanización de villas, respondiendo al histórico reclamo de quienes viven en estos barrios.

Sin embargo, como señala Agustín Territoriale, abogado del MPD, “el derecho altera la dinámica del conflicto, no siempre para bien”. Frente a esa precaución, que invita a pensar en los efectos distorsivos del derecho, en tanto puede imprimirle nuevas dinámicas, temporalidades, rutinas, localizaciones y gramáticas al conflicto, resulta importante desarrollar perspectivas plebeyas respecto del derecho, sus utilidades y sus formas, si pretendemos que el derecho despliegue su potencial emancipador. En tal clave, Nacho Levy, un referente villero planteaba recientemente:

Derechos humanos para nosotros son el derecho a la vida y eso tiene que ver sí o sí con la integración urbana, con la posibilidad de que una ambulancia entre al barrio, o de que un tendido eléctrico abandonado por el gobierno de la Ciudad hace cuarenta años, no nos ocasione una tragedia. (Duran, y Albert, 2018)

El balance, aún más pormenorizado de riesgos y aportes de estas herramientas jurídicas que, en la ciudad, presentan un despliegue particularmente intenso, es materia de futuros avances de investigación que, entendemos, sólo tienen sentido en la medida en que se nutran de la información y reflexiones que surjan de la acción en territorio y que aporten a potenciarla.

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006). “Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera pública”, en H. Birgin y B. Kohen (comps.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Biblos.

Aldao, M., García, L., Fernández Meijide, C., Novelli, C., y Vita, L. (2015). *Las fórmulas de igualdad*. Cuadernillo DECyT 1202. Ver también Aldao, Martín y otros, *Pensar la Ciudad*, “El artículo 31 como clave interpretativa de los principios de igualdad y autonomía”, 606/7.

Arcidiacono, P., y Gamallo, G. (2014). “Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”, en Pautassi, L. (dir.): *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires: Biblos.

Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Baldiviezo, J., y Marazana, A. (2013). “El presupuesto y la justicia-bilidad de los DESC en el FCAyT de la CABA: Estudio de Casos”. En Bercovich, L., y Maurino, G. (coords): *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Buenos Aires: EUDEBA.

Bercovich, L., y Maurino, G. (coords). (2013). *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: EUDEBA.

Blaustein, E. (2001). *Prohibido Vivir Aquí*. Buenos Aires: Comisión Municipal de la Vivienda.

Consejo Económico y Social de la CABA, CESCABA. (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la CABA.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2012). “A. R., E. M. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, 11 de diciembre.

Cravino, M. C. (comp.). (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos: la ocupación del Parque Indoamericano*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

_____. (2010). *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cuenya, B., Pastrana, E., y Yujnovsky, O. (1984), *De la villa miseria al barrio autoconstruido*. Buenos Aires: CEUR. CEUR-CONICET.

Delamata, G. (2016). “Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires”. En *Revista Direito e Práxis*, 7, (14), 567-587. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Delamata, G., Sehtman, A., y Ricciardi, V. (2014). “Más allá de los estrados... Activismo judicial y repertorios de acción villera en la Ciudad de Buenos Aires”. En Pautassi, L. (dir.). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.

Durán, R., y Albert, A. (2018). *Resistencia villera y macrismo*, Entrevista realizada a Nacho Levy, 1 de agosto de 2018. Recuperado de www.oleada.com.ar / OLEADA Revista Digital.

Gargarella, R. y Maurino, G. (2012). Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC, Ciudad de Buenos Aires, *Lecciones y Ensayos*. (89), 329-350.

LaPolíticaOnline. (2017). Aprueban la urbanización de la villa Rodrigo Bueno y el Playón de Chacarita, 23/03. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/104375-aprueban-la-urbanizacion-de-la-villa-rodrigo-bueno-y-el-playon-de-chacarita/>

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (1998). Ley 148. *De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios*. Recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html>

_____. (2000). Ley 341. *Una alternativa para la Vivienda Social*. Recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley341.html>

_____. (2000). Versión Taquigráfica. Acta de la 13ª Sesión Ordinaria, 8 de junio. Buenos Aires.

Legislatura CABA. (2017). Versión Taquigráfica. Acta de la 5ª Sesión Ordinaria. 23 de marzo.

Macri, M. (2008). *Adultos que viven en la calle y políticas públicas en la Ciudad*. Recuperado de www.aucip.org.uy/...congreso/11131613%20-%20Boy,%20Martín%20-%20Paiva,%2

Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: FCE.

Moro, G. (2013). I am Walrus: abogacía y derechos sociales (Fragmentos de algo). En Bercovich, L., y Maurino, G. (coords.). *Los de-*

rechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción. Buenos Aires: EUDEBA.

Mundo Villa. (2014). “El cuento de la buena pipa, la ley de urbanización de Villa 31 a foja cero”, 19/11/. Recuperado de <https://mundo-villa.com/article.php?idArticle=2128>

Pautassi, L. (2014). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Buenos Aires: Biblos.

Pita, M. V. (2012). “Mitologías porteñas en torno al poder policial. Policía, contravenciones y gestión de ilegalismos en Ciudad de Buenos Aires”, *Revista La Biblioteca*, Biblioteca Nacional. 12. 182-209. Buenos Aires.

Ramos, J., y Vitale, P. (2011): “De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31 -31 bis y su relación con el Estado”; en Urquieta Patricia (comp.) *Ciudades en Transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*, 295-314. La Paz: Ed. Plural.

Ratier, H. (1985). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Rincón Patiño, A. (enero-abril, 2006). “Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades”. En *Economía, Sociedad y Territorio*. V (20), 673-702. Toluca, México.

Rinesi, E.; Nardacchione, G.; Vommaro, G. (2007). *Los lentos de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, UNGS/Prometeo Libros, Buenos Aires.

Rodríguez Garavito, C. (2011). "Beyond the Courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America", *Texas Law Review*, 89.

Sanción definitiva para la urbanización de dos villas porteñas, 23/03/2017 Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/27476-sancion-definitiva-para-la-urbanizacion-de-dos-villas-porten>

Snitcofsky, V. (2012). "Clase, territorio e historia en las villas de Buenos Aires (1976-1983)". En *Quid* 16(2), 4662.

Secretaría de Hábitat e Inclusión. (2016). "De Villa a Barrio. 2012-2015", SECHI - GCBA, Buenos Aires.

Torres Ribeiro, A. C. (2005). "Dimensiones culturales de la ilegalidad", en Rincón Patiño, A. (ed.-comp.), *Espacios urbanos no con-sentidos. Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad. Colombia y Brasil*, Medellín: Escuela de Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia.

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires. (2010). "Alba Quintana, Pablo c. GCBA y otros", 12 de mayo.

_____. "Alba Quintana, Pablo", Voto de Mayoría, Cons. 5.2. Buenos Aires.

Varela, L. (2017). "La Cooperativa Copacabana y el Barrio La Asunción. De la Erradicación de la Villa 31 a La Autoconstrucción de vivienda durante la última Dictadura Militar Argentina (1976-1983)", en *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9(1), 166-181. doi: <https://doi.org/10.20396/urbana.v9i1.8647226>

Vitale, P. (2009). *La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos habitacionales transitorios*. V Jornada de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

_____. (2013). “Entre hechos y derechos. Políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires”. En Bolívar, T., y Erazo, J. (coord.), *Los lugares del hábitat y la inclusión*, 369-392. Quito: CLACSO/FLACSO/MIDUVI.

Zapata, M. C. (2010), *La implementación del Programa de Auto-gestión de Vivienda (Ley No341/964) en un estudio de caso: La cooperativa de vivienda “La Fábrica”*, VI Jornadas de Sociología de la UNLP, diciembre 2010. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5812/ev.5812.pdf

CAPÍTULO 4

A REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA COMO FORMA DE
RESISTÊNCIA À REMOÇÃO

LA REGULARIZACIÓN DE
TIERRAS COMO FORMA DE
RESISTENCIA AL DESALOJO

CAPÍTULO 4

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE RESISTÊNCIA À REMOÇÃO

LA REGULARIZACIÓN DE TIERRAS¹ COMO FORMA DE RESISTENCIA AL DESALOJO²

Cláudia Souza Mendes da Silva*

Resumen

Este capítulo hace parte de la investigación del Instituto Jurídico y Político de la Regularización de Tierras de Río de Janeiro, Brasil; aborda bajo el tema de resistencia al desalojo.

Recurrir al llamado derecho a la resistencia es generalmente visto como una medida extrema, pues, dentro de un Estado Democrático de Derecho, al ciudadano le es conferido el acceso a la justicia a través del poder judicial y de otros mecanismos extra judiciales. Si la Constitución proporciona las bases de la política urbana, contemplando el derecho a la vivienda adecuada como una de las directrices fundamentales, el derecho subjetivo confiere al beneficiario la posibilidad de pleitear ante el Estado y ante otros agentes no estatales, para prevenir los desalojos. Ocurre que, en ciertos momentos y en situaciones de

* Advogada. Assessora Jurídica do Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro (PREVI-RIO). Especialista em Política e Planejamento Urbano - IPPUR/UFRJ. Mestre em Direito da Cidade – UERJ. Doutoranda em Política e Planejamento Urbano - IPPUR/UFRJ. Pesquisadora do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB).

1 La regularización de tierras en asentamientos informales urbanos en Brasil, es el conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientales y sociales que comprende la regularización del asentamiento y la titulación de los predios, de tal forma que se garantice el derecho social a la vivienda (nota de quien realiza el resumen en español).

2 Resumen en español realizado por Análida Rincón Patiño, Profesora Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

urgencia, la espera de la decisión judicial o de otras medidas administrativas puede provocar que el buen derecho perezca, y que la vía de la resistencia política trascienda o sobrepase la acción/oposición de los mecanismos jurídicos comunes.

Como ejemplo concreto de derecho subjetivo que se deriva de la regularización de asentamientos y predios urbanos, este trabajo trae como caso a relucir, el otorgamiento de título legítimo de posesión realizado por la Municipalidad de Río de Janeiro en el llamado barrio Barcelos, que integra la favela de la Rocinha, en la ciudad de Río de Janeiro. El estudio de este caso se presenta con base en los datos de la investigación titulada “no tengo techo, no tengo nada: porque los instrumentos de regularización de tierras (aún) no permiten el derecho fundamental a la vivienda en Brasil” desarrollada por la Universidad del Estado de Río de Janeiro, con apoyo del Instituto de Investigación Económica Aplicada, en el contexto del Proyecto Pensando el Derecho, derivado de la convocatoria IPEA N.º 032 de 2013, por encargo de la Secretaria de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia.

Así, el trabajo aclara el concepto del derecho social a la vivienda, en la perspectiva del derecho al espacio urbano y de la función social de la ciudad, de la propiedad y de la posesión. Para ilustrar la historia de la resistencia y de los desalojos, son analizados, brevemente, los aspectos históricos de la política urbana de vivienda en la ciudad de Río de Janeiro en el último siglo, con relación a la ocupación del espacio urbano y de cuanto ella contribuyó a la segregación socioespacial.

El abordaje metodológico consiste en el análisis de los desalojos a través del derecho a resistir en la historia de la ciudad de Río de Janeiro en el período comprendido entre finales del siglo XX e inicio del siglo XXI. La metodología utilizada fue la teórico-deductiva, con base en investigación empírica. La hipótesis plantea la posibilidad de resistir y/o oponerse a los desalojos, vía derecho de acción derivada del derecho subjetivo consolidado por la regularización de tierras, aunque prevalece de un lado, la visión liberal del derecho de propiedad en

la praxis jurisprudencial y el desconocimiento por parte del ciudadano y demás actores involucrados –incluyendo el ejecutivo y el judicial- de la posibilidad de activación de este derecho.

Este trabajo realiza un esfuerzo por fundamentar la legalidad y la jurisprudencia de la resistencia a los desalojos, mediante recursos tales como la utilización de mecanismos legales para implementar la regularización de tierras y fortalecer la seguridad de la posesión y consolidación de la vivienda, de manera que puedan ser accionadas por los moradores de las favelas, las periferias y los asentamientos populares en general.

La comprensión de la ciudad como mercancía, en razón de la realización de los llamados “grandes eventos deportivos”, como la Copa Mundial de fútbol del 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, en el contexto del emprendimiento urbano y la transformación de la ciudad en un bien de consumo, legitima el discurso del desalojo, ya sea por el poder público o por el mercado inmobiliario o por otros estratos sociales seducidos por la ideología que rodea estos eventos, que incrementan fuertemente el riesgo de desplazamientos forzosos de los moradores de asentamientos populares en general, principalmente, en las áreas más valorizadas por el mercado inmobiliario, conforme a sus finalidades y necesidades, como se ha observado en las áreas urbanas renovadas a raíz de estos eventos.

La ciudad que necesita ser vendida requiere estar “limpia” de personas y cosas, una actualización de la ideología higienista de finales del siglo XIX, retomada en los días actuales, a la luz de las recientes dinámicas de reproducción del capitalismo, que suelen ser identificadas como una de las condiciones más fuertes que pueden ser encontradas a raíz de los procesos de desalojo. Probablemente, no es la única de ellas, no obstante, las identificamos como aquellas dominantes en la actual economía política local.

Los argumentos traídos en el presente capítulo no agotan otros abordajes acerca del objeto de estudio, mas, constituyen un primer

esfuerzo en el sentido de la articulación de la teoría y práctica jurídica capaz de hacer frente a los diferentes episodios de desalojo. Así, las cuestiones relacionadas con el tema de la protección jurídica de la vivienda y de la resistencia a los desalojos y desplazamientos, son temas intrínsecamente vinculados a las cuestiones sociales, que se modifican constantemente y están relacionados, aún, a las políticas públicas y empresariales, contingencia de naturaleza política y económica que exigen que varios estudios fortalezcan su comprensión y abordaje, hecho sobre la orientación del concepto del derecho a la ciudad efectivo y pleno.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE RESISTÊNCIA À REMOÇÃO³

Este trabalho tem por objeto a investigação do instituto jurídico e político da regularização fundiária, abordada como forma de resistência à remoção. O recurso ao chamado direito de resistência normalmente é visto como medida extrema, uma vez que, dentro do Estado Democrático de Direito, ao cidadão é conferido o acesso à justiça, através do poder judiciário e de outros mecanismos extrajudiciais. Se o ordenamento jurídico constitucional dá lastro à previsão da política urbana, contemplando o direito à moradia adequada como um dos direitos fundamentais, o direito subjetivo confere ao beneficiário a possibilidade de pleiteá-lo do Estado e de outros agentes não estatais, para prevenção das remoções. Ocorre que, em certos momentos e situações de urgência, a espera do ajuizamento da ação ou de outras medidas administrativas pode fazer perecer o bom direito, em que a via da resistência política transcende à da ação/oposição pelos mecanismos jurídicos comuns.

Como exemplo concreto de direito subjetivo decorrente da regularização fundiária, o trabalho traz à baila o caso da outorga de título de legitimação de posse pela Prefeitura do Rio de Janeiro no

³ A autora agradece a revisão do texto realizada pelo Prof. Alex Ferreira Magalhães, docente da UFRJ / IPPUR e Coordenador do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB).

chamado ‘Bairro Barcelos’, que integra a favela da Rocinha. O estudo desse caso será apresentado com base nos dados da pesquisa *Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não realizaram o direito fundamental à moradia no Brasil*, desenvolvida pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no contexto do *Projeto Pensando o Direito*, decorrente do Edital de Chamada IPEA no 032/2013, sob encomenda da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça.⁴ Assim, o trabalho deslinda o conceito de direito social à moradia, na perspectiva do direito ao espaço urbano e à função social da cidade, da propriedade e da posse.

Para ilustrar a história da resistência e das remoções, serão brevemente analisados os aspectos históricos da política urbana de moradia na cidade do Rio de Janeiro no último século, na questão da ocupação do espaço urbano e do quanto ela contribuiu para a segregação socioespacial. A abordagem metodológica consiste na análise das remoções pelo aspecto do direito de resistir, através da história da cidade do Rio de Janeiro, notadamente, no período compreendido entre o fim do século XX e início do século XXI. Em todos os casos, a metodologia utilizada foi a teórico-dedutiva, com base em pesquisa empírica. A hipótese levantada é a da possibilidade de resistir e/ou se opor à remoção, via direito de ação decorrente do direito subjetivo consolidado pela regularização fundiária, muito embora, na práxis jurisprudencias, prevaleça a visão liberal acerca do direito de propriedade e de sua função social, por conta do desconhecimento por parte do cidadão e demais atores envolvidos, como os poderes executivo e judiciário.

4.1 Direito à cidade e à moradia adequada

O direito à cidade tem natureza difusa,⁵ em razão da indefinição de seus titulares, podendo ser entendido como um direito à vida urbana, transformada e constantemente renovada (Lefebvre, 1968). Nesta perspec-

4 Disponível em <http://www.justica.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-apresenta-resultado-de-pesquisa-sobre-direito-a-moradia>. Acesso em 15/07/2016.

5 O art. 81, parágrafo único do Código do Direito do Consumidor, conceitua direito difuso como aquele que transcende o direito individual, por ser indivisível, titularizado por pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias fáticas. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm, acesso em 08/10/2016. A natureza difusa do direito à cidade, pode ser verificada na definição trazida pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade, produzida no V Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em janeiro de 2005, que o define como o “usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (MELO, 2010, p. 32).

tiva, o direito à cidade deve ser usufruído por todos, indistintamente, e construído na vida cotidiana da cidade (Harvey, 2014). A cidade, definida não somente em função do ambiente construído, mas sobretudo pelas relações sociais estabelecidas entre os agentes que dela usufruem, engendra a formação de direitos políticos coletivos, por vezes influenciados pela polarização das relações de poder político e econômico, que limitam a percepção do espaço urbano (Lefebvre, 1968).

O direito à cidade pode ser entendido como expressão da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Brasileira,⁶ núcleo de um conjunto de direitos que engloba o direito à moradia, ao lazer, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural equilibrado (Cavallazzi, 2008).

Em razão dessa sua natureza de direito difuso, o direito à cidade passa a ter uma amplitude maior que as funções do urbanismo descritas na Carta de Atenas, quais sejam, as de habitar, trabalhar, circular e recrear, acrescido de outros tantos direitos urbanos fundamentais, próprios de um mínimo existencial urbano, como o direito à moradia adequada, à segurança da posse, o de serviços públicos suficientes, que atendam de forma eficiente à coletividade, numa relação harmônica com o meio ambiente sustentável (Correia, 2015, p. 649).

Atualmente, as funções da cidade, podem ser medidas através de novos indicadores urbanos, como, por exemplo, o Índice de Bem-Estar Urbano, proposto pelo INCT Observatório das Metrôpoles, mediante o levantamento e ponderação de três indicadores urbanos: mobilidade urbana, condições habitacionais e ambientais urbanas, e atendimento de serviços coletivos e infraestrutura (Correia, 2015).⁷

O deslocamento das massas oprimidas e vulneráveis, do campo para a cidade, resultou no incremento da relevância das manifestações e lutas urbanas como elementos propulsores de transformação social e de ações contestatórias do status quo, agregadores da multiplicidade de práticas alternativas para o modo de produção do espaço,

6 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III- a dignidade da pessoa humana. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08/10/2016.

7 Merece destaque o lançamento do Índice de Bem-Estar Urbano dos Municípios Brasileiros, IBEU-Municipal, calculado para os 5.565 municípios informados no Censo Demográfico de 2010, que avalia a dimensão urbana do bem-estar usufruído pelos cidadãos, relacionada com as condições coletivas do ambiente construído, concernentes às condições de habitação e acesso aos equipamentos e serviços urbanos.

em conformidade com os desejos daqueles que vivenciam a cidade (Harvey, 2014).

Em junho de 2013, na cidade do Rio de Janeiro, uma série de manifestações de repúdio ao aumento das tarifas de transporte público, ganhou surpreendentes proporções multitudinárias (Ribas; Neurauder, 2014, p. 1105). Na Alemanha, no mesmo ano de 2013, os moradores da cidade Berlim se insurgiram contra a derrubada dos restos históricos do Muro de Berlim para a construção de um condomínio de luxo, preservando a *East Side Gallery*, galeria a céu aberto existente desde os anos 1990.

A mesma dinâmica foi observada na ação dos moradores de conjuntos habitacionais de bairros populares de Nova Orleans, nos Estados Unidos, que exigiram a retomada de seus bairros antigos, depois da devastação causada pelo furacão *Katrina*, em 2005 (Correia, 2015, p. 648).

Os exemplos de resistência e de ação popular urbana são tratados por Henri Lefebvre em sua obra seminal *O Direito à cidade* (Lefebvre, 2001), na qual o exprime como o direito da sociedade urbana a não exclusão das qualidades e dos benefícios da vida urbana, e à recuperação coletiva do espaço pelos grupos marginalizados que vivem em distritos periféricos à cidade.

Numa linha de entendimento muito próxima a de Lefebvre, David Harvey, outro destacado teórico do direito à cidade, entende que este é mais que a liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum, já que esta transformação depende do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização (Harvey, 2008).

Este mesmo autor ressalta o impacto dos movimentos revolucionários, como o de 1848 em Paris, que, de tão marcante, espalhou efeitos por várias cidades europeias, como Viena, Berlim, Milão, Budapeste e Frankfurt, entre outras. No entanto, atualmente, as cidades globais do capitalismo financeirizado apresentam uma estratificação social reconfigurada, que vai das elites financeiras ao

lumpemproletariado, traçando o cenário do latente conflito social urbano (Harvey, 2013).

No Rio de Janeiro, no fim do século XIX, o lócus da moradia das camadas mais pobres da população se deu principalmente nos cortiços, na região central da cidade, acompanhando os locais de maior oferta trabalho. O episódio da destruição do cortiço Cabeça de Porco, habitado por aproximadamente quatro mil pessoas, em 1893, marcou o início do processo de intervenção direta estatal sobre a área central da cidade, mediante a qual se buscava uma estratificação social do espaço urbano carioca (Abreu, 1997). O cortiço Cabeça de Porco teria sido um embrião das primeiras favelas: composição com características próprias que seriam utilizadas na identificação destas localidades, como a ausência de uniformidade da arquitetura das habitações e a mistura de térreos e sobrados que continham moradia e trabalho (Magalhães, 2013).

8 Nas palavras de Vainer (2000), o insucesso do modelo de planejamento autoritário, centralizado e tecnocrático, favoreceu novos entendimentos sobre os modelos de planejamento urbano, entre os quais, o chamado planejamento estratégico, introduzido no Brasil e demais países da América Latina, com o auxílio internacional, tanto a prestada pelo Banco Mundial e pelas consultorias internacionais, principalmente as catalães, em razão do sucesso mercadológico do modelo de planejamento implementado em Barcelona.

9 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 08/10/2016.

A tentativa de reorganização de um espaço urbano com características coloniais, com ruas estreitas e habitações insalubres, tinha por objetivo a criação de uma nova capital que simbolizasse o Brasil, e acabar com a ideia de que o Rio de Janeiro era local *doente e sujo* (grifos nossos). Considerando a extinção e repressão das habitações coletivas, a *favela* se mostrou como alternativa de moradia, em razão também da centralidade de sua localização, ideal para a acessibilidade às oportunidades de trabalho.

Nos dias atuais, na cidade do Rio de Janeiro, uma das formas de controle social se dá através da segregação imobiliária estimulada por políticas públicas voltadas à valorização urbana e ao tratamento mercantilista da cidade, a despeito das novas diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade, sem falar nos princípios constitucionais urbanísticos e na legislação internacional e nacional sobre o tema.⁸ Neste prisma, inserido nas funções da cidade, o direito de moradia, previsto como direito social no texto constitucional,⁹ é uma das mais relevantes funções da cidade, princípio e diretriz da política urbana, e do direito à

dignidade da pessoa humana, com requisitos juridicamente exigíveis (Melo, 2010, p. 32).

Os atributos da moradia são vistos sob duas naturezas, no âmbito privado, *de portas para dentro*, cujo resultado depende do esforço de cada família na construção de suas habitações; e no âmbito coletivo, *de portas para fora*, aspecto relacionado com a face coletiva da cidade, como os serviços públicos, a saúde, a educação, o sistema de transportes, o meio ambiente, em síntese, o próprio direito à cidade (Acosta, 2014, p. 72).

No Brasil, a questão da moradia foi enfrentada no I Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), no ano de 1963, que contou com a participação de políticos, técnicos e intelectuais, com a proposição de princípios posteriormente incorporados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, nos anos 1970 (Bassul, 2010, p. 74).

Por essa medida, a atuação dos movimentos sociais, a partir da década de 1970, foi de fundamental importância para a construção do movimento urbano reformador. O combate à ditadura passou a incluir o movimento reivindicatório de moradia e melhoria das condições urbanas, como reação ao modelo de urbanização e planejamento territorial em vigor.¹⁰

Merece ser salientado o fato de que a regulamentação da legislação urbanística para a habitação de interesse social, levou a criação de legislações municipais específicas, que tinham como objetivo principal as ações voltadas para a regularização fundiária das terras urbanas ocupadas pela população pobre (Pinho, 2003).

Em 1987, o Movimento Nacional de Reforma Urbana, através da criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, reuniu movimentos sociais urbanos, estudantes, associações e instituições de pesquisa, articulados na luta pela modificação das condições de segregação espacial e social, em torno de proposta de emenda popular de reforma ao texto da futura Constituição de 1988 (Maricato, 2007).

10 Rolnik, Raquel. *10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. Disponível em [www.http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf](http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf). Acesso em 18/08/2013.

A Constituição de 1988 é o marco político-institucional da política urbana no ordenamento jurídico brasileiro (Cavallazzi, 2008), resultado de um amplo debate sobre a reforma urbana, consolidado na esfera infraconstitucional com a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, a criação do Ministério das Cidades, em 2003,¹¹ e de uma série de outras medidas adotadas a partir de então, revelando a importância dos movimentos sociais para a consolidação da cidadania insurgente, como mobilização popular do direito à cidade (Harvey, 2014).

O reconhecimento da chamada “cidade informal” pelo Estatuto da Cidade admite a relevância da segurança da posse, mediante a qual se dará o acesso à moradia digna por aqueles que habitam na ilegalidade, consequência do processo da exclusão social e segregação residencial (Melo, 2010).

O direito à moradia adequada tem natureza jurídica de direito social, conforme o art. 6º da Constituição,¹² fundamentado na dignidade da pessoa humana, e sujeito ao controle e apreciação do poder judiciário, em vista de sua imprescindibilidade na estrutura social, servindo como base e sustentação na formação do indivíduo, para a concretização plena de suas escolhas e desejos.

Nesse contexto, observa-se a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004, com a edição da Lei nº 11.124/2005, com previsão de instrumentos de integração dos entes federativos e concentração de recursos para a implementação das políticas públicas habitacionais de interesse social, determinando “novas” bases legais de orientação ao Estado, tendo como alguns de seus princípios norteadores a moradia digna e o direcionamento da função social da propriedade para a coibição da especulação imobiliária e acesso à terra urbana, para o atendimento das funções da cidade, conforme previsão contida na redação do art. 4º, I, “b” e “d” da referida Lei nº 11.124/2005.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em estudo elaborado com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD-2012, demonstrou que o déficit habitacional¹³ atinge o

11 O Ministério das Cidades foi criado pelo então Presidente da República Luiz em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano.

12 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 08/10/2016.

13 O cálculo do déficit habitacional se dá com base em metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), que constata o déficit a partir da verificação de pelo menos um dos seguintes elementos: habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados. Para metodologia de cálculo e fundamento metodológico do déficit e da inadequação habitacionais, ver MCIDADES (Ministério das Cidades); FJP (Fundação João Pinheiro; Governo do Estado de Minas Gerais). Déficit habitacional no Brasil 2008. 141 f. Brasília: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação, 2008.

percentual de 8,53% do total dos domicílios, o que representa um total de 5,24 milhões de residências.

A pesquisa apontou que o déficit é majoritariamente urbano, atingindo, em maior número, a população de baixa renda (de 70,7%, em 2007, para 73,6% em 2012), o que demonstra o recrudescimento da vulnerabilidade dessa parcela populacional.¹⁴

Em princípio, os dados da pesquisa revelam um grande desequilíbrio entre o acesso à moradia adequada e as políticas públicas efetivadas pelo Estado para a concretização deste direito social. Tal quadro resulta na “informalidade” do modo de habitação no espaço urbano, conceituado pelo IBGE como uma das tipologias de *aglomerado subnormal*.¹⁵

A lógica da exclusão social no Brasil integra o modelo de desenvolvimento econômico urbano semelhante ao verificado nos demais países latino-americanos, sendo exemplo comum a migração do campo para os centros urbanos, cujo ápice se deu entre as décadas de 1930 e 1970, motivada pela busca de empregos e oportunidades de vida digna, fazendo com que uma das principais funções da cidade, o direito de moradia, tenha se tornado perversamente inacessível (Melo, 2010, p. 33).

A distinção na distribuição de serviços e equipamentos públicos, resulta em diferentes níveis de valorização social e econômica da localização no território, considerando que a segregação social e espacial determina a configuração da paisagem concreta e simbólica da cidade (Santos, 1988).

Em meio a um quadro urbano de marcada presença da irregularidade urbanística, e um quadro político de ruptura da ordem constitucional, a Medida Provisória nº 759/2016,¹⁶ determinou a revogação do Capítulo III da Lei nº 11.977/09, que regulamentava a regularização fundiária de assentamentos urbanos, apresentando como principal objetivo a “agilização” do processo de regularização fundiária.

A modificação da legislação através de medida provisória, além de impertinente, pois deveria ser veiculada por meio de projeto de lei,

14 Lima Neto, Vicente; Furtado, Bernardo Alves; KRAUSE, Leandro Henrique. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). Nota técnica. 17 f. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República), nov. 2013. [Série Notas Técnicas, v. 5].

15 De acordo com o conceito de aglomerado subnormal fornecido pelo IBGE, este vem a ser um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostos, em geral, de forma desordenada e densa. São utilizados os critérios de identificação como o da ocupação ilegal da terra, seja ela pública ou particular, e o da urbanização fora dos padrões legais estabelecidos e a precariedade de serviços públicos essenciais. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006960012162011001721999177.pdf> Acesso em 13/06/2015.

16 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 08/02/2017.

carece do requisito constitucional da urgência, conforme o Art. 62 da Constituição de República brasileira, fatores que levaram à inobservância dos princípios do devido processo, da gestão democrática e da participação da sociedade civil na elaboração e discussão da proposta de modificação da Lei nº 11.977/09 (Saule Junior, 2017).¹⁷

De acordo com estudos iniciais sobre o novo marco regulatório da regularização fundiária no Brasil, a Medida Provisória nº 759/2016, já convertida com algumas modificações importantes na Lei 13.465/2017 pelo Parlamento brasileiro, tem por escopo o favorecimento do mercado imobiliário, a regularização jurídica dos condomínios de alto padrão implantados ilegalmente, tendendo a favorecer o aumento da concentração da propriedade de terras (Bedeschi, Romeiro, 2017).¹⁸

Com efeito, a Medida Provisória nº 759/2016 e a Lei 13.465/2017 aproximam-se das ideias do economista Hernando de Soto (2000), que sustenta a regularização fundiária dos assentamentos precários como alavanca para o desenvolvimento dessas regiões, com a transformação do “capital morto” desses assentamentos em ativos financeiros, de modo a permitir a valorização do preço da terra, muitas vezes desconsiderando a necessidade de melhorias estruturais materialmente efetivas (De Soto, 2000).¹⁹

Em direção contrária ao dever constitucional de salvaguarda do direito social de moradia, vem o poder público praticando políticas destrutivas do direito social de moradia, que atingiram mais de 20.000 famílias,²⁰ vitimadas pelas remoções destituídas de adequada justificativa técnica e jurídica, onde a configuração do estado de exceção é tristemente ilustrada pela depreciação de espaços e pessoas, como a verificada na marcação física das moradias destinadas à remoção, na maioria das vezes para a construção de edificações atraentes para os investidores privados (Bello, 2015).

E mais, como se já não se mostrassem suficientes os óbices para a concretização do direito de moradia, causa espanto a edição da Medida Provisória nº 759/2016,²¹ recentemente convertida na Lei

17 <http://polis.org.br/noticias/porque-ser-contra-a-mp-759-e-defender-o-marco-legal-urbano-que-temos/>

18 <http://polis.org.br/noticias/mp-da-regularizacao-fundiaria/>

19 Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil/Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos – Brasília: Ministério da Justiça, (SAL): IPEA, 2016.- Série pensando o direito: 60).

20 Disponível em <https://anistia.org.br/entre-em-acao/peticao/basta-de-remocoes-forçadas/>. Acesso em 15/07/2017.

21 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em 08/02/2017.

22 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm. Acesso em 15/07/2017.

nº 13.465/2017,²² que instituiu um novo marco normativo para regime de regularização fundiária, com tratamento diverso do conceito de regularização fundiária plena, previsto no art. 46 (revogado pela Lei nº 13.465/2017) da Lei nº 11.977/09, que acertadamente contemplava a necessidade de urbanização prévia para a implementação da regularização fundiária, e implementação de medidas sociais de manutenção dos moradores beneficiados pelos títulos em seus locais de pertencimento.

Ainda que algumas controvérsias acerca da Medida Provisória nº 759/2016 tenham sido superadas, ao menos por ora, em razão de sua conversão na Lei nº 13.465/2017, vale ressaltar tocar alguns pontos relevantes sobre a espécie normativa revogada.

Com efeito, a Medida Provisória nº 759/2016 espousa a concepção da regularização fundiária dos assentamentos precários como forma desenvolvimento econômico, favorecendo a possibilidade de obtenção de crédito para os beneficiários, em razão da valorização do preço da terra e da formalização completa da propriedade fundiária, sem uma preocupação de mesmo quilate com as questões sociais envolvidas na localidade atingida ou com o incremento da infraestrutura da área objeto de regularização.

Devem ser destacados, entre outros, na edição da MP nº 759/2016, a desconsideração do longo caminho trilhado na construção da legislação de regularização fundiária, desde a inovadora previsão da política urbana no texto constitucional, da regulamentação no Estatuto da Cidade, bem como a previsão da regularização fundiária plena contida na Lei Federal 11.977/2009 (Saule Junior, 2017).²³

A não valorização das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), sem a definição do conceito de população de baixa renda, a desvinculação da necessidade de implementação de políticas de infraestrutura, em vista dos avanços legislativos conquistados pelo movimento de reforma urbana, revela o viés estritamente econômico dessa espécie normativa. A natureza de norma de natureza autorizativa também pode ser

²³ Disponível em <http://polis.org.br/noticias/porque-ser-contra-a-mp-759-e-defender-o-marco-legal-urbano-que-temos>. Acesso em 13/03/2017.

atribuída à medida provisória, em razão de várias lacunas entregues ao regulamento pelo poder público, além de sua baixa qualidade técnica.²⁴

No que concerne ao projeto de conversão da medida provisória na Lei nº 13.465/2017, foram colmatadas lacunas daquela que seriam de início regulamentadas pelo poder público. Cabe lembrar o conceito de regularização estritamente dominial adotado na lei, ao dispor no art. 9º, sobre a instituição de normas gerais no território nacional e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.²⁵

A inexistência de impedimentos para a regularização fundiária sem a prévia urbanização, pode redundar na aprovação de projetos em locais ainda desprovidos da infraestrutura mínima necessária, e a legitimação (legal) de situações fundiárias e edilícias ainda mais precárias.

Merecem destaque as modificações do instrumento de legitimação de posse, tratada como procedimento e instituto de regularização fundiária, que dispensa o procedimento de demarcação urbanística previsto na Lei 11.977/2009. A Legitimação de Posse não mais poderá ser exercida em imóvel público, e nos casos de processos de regularização já iniciados e registrados poderá ser aplicada a normativa revogada, a Lei 11.977/2009.

A Lei nº 13.465/2017 recepciona as modalidades de Regularização Fundiária Urbana previstas na legislação anterior, renomeando-as: a regularização de Interesse Social, chamada de Reurb-S, é direcionada à população de baixa renda, nos termos do artigo 13, I, remetendo a definição de população de baixa renda para o poder executivo municipal; e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico, chamada de Reurb-E, que tem o processo de regularização flexibilizado, prevista no artigo 13, II da Lei nº 13.465/2017.

Ainda que a lei busque, aparentemente, a equiparação formal dos institutos de regularização fundiária, a tentativa legal se mostra

²⁴ Disponível em <http://www.caubr.gov.br/mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana-cria-bairros-de-papel-diz-presidente-do-caubr/>. Acesso em 08/04/2017.

²⁵ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-publicacaooriginal-153348-pl.html>. Acesso em 15/07/2017.

inoportuna, ao tratar realidades sociais distintas como materialmente semelhantes, considerando que as diferenças vão além da possibilidade de registro gratuito ou da infraestrutura porventura existente nos assentamentos irregulares de maior renda.

Ante o exposto, considerando a inversão do paradigma das diretrizes da política urbana previstas na Constituição, determinada pela nova Lei nº 13.465/2017, oriunda de um governo de duvidosa legalidade e legitimidade,²⁶ vislumbramos uma necessidade de fundamentação jurídica para as ações de resistência praticadas pelos movimentos sociais urbanos, em vista da continuidade do processo de espoliação do direito à cidade e acesso à moradia adequada, evidenciados pela publicação da Lei nº 13.465/2017, e os seus possíveis efeitos negativos na aplicação da política urbana de moradia.

Neste sentido, buscando-se as bases para um movimento contrário ao estado de exceção representado pelas constantes violações dos direitos sociais fundamentais, tomamos em conta o renovado conceito de ‘comum’, que mais que a garantia da participação meramente simbólica no planejamento da cidade, revela uma das dimensões do direito à cidade, através da coprodução do espaço urbano, constituído por diferentes iniciativas, conhecimentos e linguagens, sendo o direito à cidade compreendido como uma forma de abertura de processos de lutas de emancipação urbana, e de resistência nos casos de remoção (Mendes, Cocco, 2016).

Cabe salientar que o conflito relativo à utilização do espaço urbano e efetivação do direito de moradia ultrapassa o viés estritamente jurídico,²⁷ considerando que a construção do conceito de direito à cidade é articulada a partir da realidade social pinçada em diferentes fontes de conhecimento, reconstruindo práticas sociais, individuais e coletivas (Bello, 2015).²⁸

Para tanto, vale pontuar o entendimento de estudiosos que representam o marco teórico do estudo sobre o do direito à cidade, como David Harvey, que entende o movimento de urbanização e de desen-

26 De acordo com o entendimento do cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, o processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, em 2016, teve natureza de um golpe parlamentar, que consiste no “sequestro” do poder constituinte originário popular, acarretando a reinterpretação dos princípios constitucionais, de acordo com os interesses do governo ilegítimo ocupante do poder. Apesar da ausência de violência contra as instituições, a manipulação da interpretação da Constituição e a edição de espécies normativas sem respaldo nos princípios constitucionais servem para a consolidação do golpe parlamentar (SANTOS, Wanderley Guilherme. *A democracia impedida*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017).

27 A abordagem multimetodológica e interdisciplinar se justifica no estudo da questão da moradia adequada, tão complexo em sua origem que demanda o aporte de diferentes saberes das ciências sociais.

28 <http://emporiiodireito.com.br/se-a-cidade-fosse-nossa-a-luta-por-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro-por-enzo-bello/>. Acesso em 15/08/2017.

volvimento da cidade como parte do processo de acumulação de capital, implicando o urbanismo na concentração do excedente de capital em alguma localização do tecido urbano (Harvey, 2014).

O entendimento do funcionamento das engrenagens da cidade como forma de reprodução do capital, tem uma abordagem mais abrangente do conflito de classes, colocando em relevo os aspectos estruturais do processo de acumulação de capital, relacionados com o desenvolvimento e planejamento urbanos (Gottdiener, 2016).

Para Henri Lefebvre, o espaço urbano apresenta múltiplas faces, sendo um meio de produção do capital e das relações sociais na reprodução do espaço urbano, e funciona como objeto de consumo e instrumento político da luta de classes, o que resulta numa explosão de espaços. A importância da relação dialética entre o valor de uso e o valor de troca se traduz na concepção do espaço não restrita ao seu aspecto econômico, ou ao político, uma vez que o valor de uso do espaço se contrapõe à orientação de planejamento, restrita ao valor de troca (Lefebvre, 1968).

Neste sentido, para Lefebvre, a transformação social revolucionária se dá através de relações sociais que promovam a liberdade de ocupação e usufruto do espaço, refutando a concepção de um planejamento urbano meramente reformista, que implique no desmantelamento do valor de uso do espaço, por atender exclusivamente aos interesses mercadológicos, sejam eles públicos ou privados. A transformação da vida cotidiana é necessariamente relacionada com a transformação do espaço urbano, mediante a vinculação entre o pensamento utópico de apropriação da cidade e a prática e estratégias de ocupação do espaço urbano.

Assim, para Lefebvre, a libertação através da apropriação dos espaços da cidade e usufruto do valor de uso do espaço, não diminui a importância da luta de classes, mas demonstra a relevância da ação radical de revolução da vida cotidiana na produção do espaço.

Neste momento contemporâneo, em que a cidade vive sob o signo do empreendedorismo urbano e dos princípios do planejamento

urbano estratégico, principalmente em razão da realização dos grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, a proteção à moradia, em razão de seu caráter fundamental, assume a importância de sua dimensão.

A reconfiguração das economias dos países latino-americanos, determinadas pelas resoluções do Consenso de Washington,²⁹ e orientação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, resultou, entre outras medidas, em um novo modelo de planejamento urbano, estratégico, competitivo e flexível, representativo da conjugação de diferentes forças políticas e econômicas, fundamentadas na afirmação da democracia direta do poder do capital (Vainer, 2016).

Neste viés, as propostas e ações de um planejamento urbano insurgente, mediante a ação e resistência dos movimentos sociais de moradia, se insere no contexto da estratégia de ações contra a hegemonia estatal, possibilitando a abertura de caminhos possíveis para a população oprimida e espoliada dos direitos fundamentais, notadamente no contexto das constantes ameaças ao direito social de moradia.

4.2 Breves notas acerca do direito de resistência

De acordo com o entendimento de John Locke (1632-1704), a sociedade é formada pela reunião de indivíduos que têm por objetivo a garantia dos direitos à vida, liberdade e propriedade, devendo o governo, em razão do contrato social, se comprometer com a preservação dos direitos, pelo exercício do poder delegado pela união voluntária dos indivíduos (Marcondes, 2014). O direito de liberdade, visto como garantia do indivíduo perante o Estado, fundamenta o direito de resistência, sistematizado no contrato social, firmado entre o Estado e os governados, que podem resistir legitimamente ao comando estatal em caso de quebra do pacto firmado pela violação dos direitos naturais inerentes ao homem, como a vida, a liberdade, e a propriedade.

²⁹ No ano de 1989, em Washington, EUA, representantes do governo estadunidense, e organismos financeiros como o FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. Às conclusões da reunião foram denominadas como Consenso de Washington.

Em 1789, na França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, determina no art. 2º, a preservação dos direitos de liberdade, de propriedade, de segurança, e também o de resistência contra a opressão (Garcia, 2004, p.164).

As circunstâncias alegadas para a resistência são diversas, desde Henri Thoreau,³⁰ Mahatma Gandhi, um dos teóricos da desobediência civil, e da insurgência sem o uso da violência praticada por Martin Luther King Jr., que justificava os atos de resistência, sob bases morais e religiosas; os objetores de consciência; os manifestantes contra os testes nucleares do final dos anos 1980, e, o Movimento dos Trabalhadores sem Terra, que, para a realização de suas reivindicações, pratica regularmente atos de resistência (Repolês, 2003, p. 20).

No direito comparado, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, contém previsão expressa do direito de resistência, na parte relativa à organização do Estado, 20, (3) e (4) (Garcia, 2004. p. 171):

(3) O poder legislativo está vinculado à ordem constitucional; os poderes executivo e judiciário obedecem à lei e ao direito.

(4) Não havendo outra alternativa, todos os alemães têm o direito de resistir contra quem tenta subverter essa ordem.

A Constituição portuguesa, de 1982, também prevê o direito à resistência, dispondo que “Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão ou corrupção, quando não seja possível recorrer à autoridade pública” (Garcia, 2004).

Com efeito, a norma do §2º do art. 5º da Constituição Federal refere-se aos direitos e garantias decorrentes do regime e princípios previstos na Constituição e nos tratados internacionais adotados pelo país, nos qual está inserido o direito de resistência, entendido na possibilidade de não atendimento à ordem violadora da ordem constitucional e dos direitos fundamentais (Garcia, 2004).

30 Em 1848, Henri Thoreau se insurgiu contra a possibilidade de pagar um imposto destinado a financiar a Guerra do México (1846-1848), iniciada pelos Estados Unidos com o propósito de ampliação de seus territórios no Sul, aumentando o número de estados americanos onde o regime de escravidão fosse considerado legal. Por acreditar que o regime escravocrata e a guerra eram imorais, entendia Thoreau que a atitude do governo violava os princípios de liberdade dos cidadãos, que teriam o direito, ou o dever, de desobediência da lei ou da política governamental, contrária aos princípios da liberdade, a fim de provocar a mudança necessária nas diretrizes governamentais. Henri Thoreau, filósofo e teórico abolicionista de Massachusetts, sustentava a recusa à obediência ao governo em razão da tirania decorrente do regime de escravidão e à guerra dos Estados Unidos contra o México. O modo pelo qual Thoreau praticou a desobediência se deu através da recusa ao pagamento do imposto pelo período de seis anos, sendo o adimplemento do tributo pré-requisito para a participação na vida política de seu estado através do voto, o que determinou sua prisão (Thoreau, 2012, p. 24).

No tocante à concepção jurídica da resistência e sua aceção como direito fundamental, merece ser mencionada a escola de pensamento conhecida como o “direito achado na rua”, que sustenta uma linha de entendimento de direitos humanos relacionada às práticas dos movimentos sociais (Mendes, 2011), bem como de novas redes de atores da sociedade, representados por diferentes profissionais como advogados, arquitetos, urbanistas, sociólogos, antropólogos e cientistas políticos, que, junto aos movimentos de luta por moradia, e a atividade institucional de órgãos como a Defensoria Pública, empreendem esforços comuns para a construção de um espaço urbano efetivamente democrático (Mendes, Cocco, 2016).

4.3 A regularização fundiária como resistência à remoção

A urbanização desempenhou papel fundamental para o processo de acumulação de capital, e teve, como um de seus resultados, a alienação das massas urbanas, oprimidas e vulneráveis, do direito à cidade.

O exercício das funções da cidade contempla uma multiplicidade de práticas alternativas de produção do espaço, como elemento das ações revolucionárias, transformadoras da realidade dividida e segregada do tecido urbano (Harvey, 2014).

Neste sentido, a atualização do conceito de resistência favorece a percepção das diferentes formas de luta pelo espaço urbano, onde a teoria da resistência, vista como estratégia e alternativa para a apropriação do direito à cidade, tem sua fundamentação jurídica fincada no direito de liberdade.

Com efeito, a noção de urbanismo nasceu do impacto causado pela Revolução Industrial, e sua implicação na estrutura da cidade, como o desenvolvimento urbano excludente e o aumento da concentração demográfica, ocorrido primeiramente na Inglaterra, em 1801, e a partir

de 1830, na França e na Alemanha, diferenciando-se das artes e estudos urbanos anteriores em razão de sua pretensão crítica e científica (Choay, 1979).³¹

Os questionamentos e embates suscitados pelas mazelas da sociedade capitalista, evidenciadas pelo avanço da cidade industrial, fomentaram o entendimento do urbanismo como uma nova possibilidade de estudos e pesquisas, onde a necessidade de ordenamento do espaço urbano levou ao surgimento de diferentes concepções dos modelos urbanos.

No Brasil, a experiência brasileira de planejamento urbano tem como pioneiros os projetos das cidades de Belo Horizonte, planejada para receber a nova capital do estado de Minas Gerais, em lugar de Ouro Preto, no ano de 1897, e o de Goiânia, capital do estado de Goiás, em 1930, cujos modelos de desenho urbano receberam a influência do período barroco (Monte-Mór, 2008).

Na França, em 1853, Georges-Eugène Haussmann (1809-1891), prefeito encarregado da reestruturação urbana de Paris, pretendeu dar homogeneidade ao espaço urbano da cidade, e uma nova maneira de “viver” o território urbano, disseminando a ideia do planejamento como solução para os conflitos urbanos, consolidada através do pensamento do arquiteto Le Corbusier (1887-1965).

Le Corbusier tem sua trajetória fortemente associada à construção do conceito de urbanismo dominante no século XX, traduzido nos princípios consubstanciados na *Carta de Atenas*, resultado de encontro realizado na Grécia, em 1933, onde eles foram debatidos, consubstanciados nas quatro funções básicas do planejamento urbano: a de habitar, a de trabalhar, a de circular e a de lazer (Freitag, 2010, p. 58).

No Brasil, os princípios do urbanismo estabelecidos na Carta de Atenas, foram muito influentes, sobretudo na primeira metade do século XX, com destaque para a aparente desvinculação dos problemas da questão urbana de suas causas sociais, políticas e econômicas (Monte-Mór, 2008).

31 O termo “urbanismo” foi cunhado pelo catalão Ildelfonso Cerdà (1815-1876), responsável pela extensão e reforma da cidade de Barcelona, na obra *Teoria geral da urbanização*, de 1867.

O fenômeno da industrialização, delineada principalmente a partir dos anos 1930, determinou a centralidade das questões na cidade industrial. A construção de vilas operárias e bairros-jardim serviu para o atendimento das demandas da sociedade industrial, como representação das diferentes propostas que refletiam as variadas correntes do pensamento urbano (Monte-Mór, 2008).

Neste sentido, os conceitos de racionalidade espacial, hierarquização das moradias, restrição da convivência social, para a redução de conflitos sociais no espaço urbano, das áreas destinadas à proteção ambiental, e a regulação do zoneamento urbano pelo poder público, próprios do modelo de planejamento urbano funcionalista, foram a principal influência na construção do pensamento urbano brasileiro, que teve seu ápice na inauguração de Brasília, em 1961 (Monte-Mór, 2008).

Considerando os efeitos da crise econômica do final dos anos 1970, e o insucesso dos pretensiosos projetos de planificação urbana, os estudos sobre a constituição do espaço urbano, críticos ao modelo de planejamento estatal em vigor, reforçaram o entendimento de que o caminho para modificação da estrutura da cidade poderia ser trilhado nas lutas urbanas, e nos movimentos populares de modificação da cidade (Cardoso, 2015).

Neste quadro, a configuração da cidade produzida pelas lutas locais, comunitárias, e nas ações dos movimentos populares, críticas ao modelo de planejamento urbano que não conseguiu a integração da zona rural do país ao tecido urbano (Rolnik, 2013), insere a resistência nos diferentes meios de violação do direito à moradia, e nas funções da cidade, e revela a consciência social como elemento propulsor da necessidade de atendimento à demanda popular por habitações (Lefebvre, 1968).

A informalidade da produção de moradias, observada nos assentamentos precários, como ocupações urbanas de imóveis ociosos, cortiços, favelas e outros tipos de alternativas populares encontradas pela população, é favorecida pela ineficácia das políticas públicas habitacionais de sua produção (Andrade, 2013).

32 No ano de 1989, em Washington, EUA, representantes do governo estadunidense, e organismos financeiros como o FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-Americanos. Às conclusões da reunião foram denominadas como Consenso de Washington.

33 A presente seção foi desenvolvida com base nos dados obtidos na pesquisa *“Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não realizaram o direito fundamental à moradia no Brasil”*, desenvolvida pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro junto ao Instituto de Economia Aplicada, no contexto do *Projeto Pensando o Direito*, decorrente do Edital de Chamada IPEA no 032/2013, sob encomenda da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Vide : <http://www.justica.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-apresenta-resultado-de-pesquisa-sobre-direito-a-moradia>. Acesso em 15/07/2016. Uma das fontes são as entrevistas realizadas com os moradores do Bairro Barcelos, Rocinha, beneficiários da concessão dos títulos de legitimação de posse, bem como as informações disponibilizadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social, e a Fundação Bento Rubião, que, junto com a Prefeitura, teve papel fundamental na concessão dos títulos de legitimação de posse.

Em vista da insuficiência das medidas estatais no tratamento da questão habitacional, a informalidade das formas de habitar, aflora como resistência popular à negação do direito social de moradia, onde a ação política dos movimentos sociais e organizações civis representa a possibilidade de fruição das funções da cidade, através da participação ativa da população de baixa renda na produção das habitações (Andrade, 2013).

A partir dos anos 1980, a crise da urbanização planetária, fenômeno identificado por David Harvey, torna premente o apoio às demandas coletivas pelos serviços públicos necessários à reprodução social, quais sejam a habitação, o transporte, a educação, o espaço público, saúde, lazer e manifestações culturais, elementos característicos e próprios das funções da cidade (Brenner, 2016).

Vale destacar, que a reconfiguração das economias dos países latino-americanos, determinadas pelos ditames do Consenso de Washington,³² resultou, entre outras medidas, em um novo modelo de planejamento urbano, evidenciado pela substituição do planejamento compreensivo pelo modelo competitivo e flexível, na modalidade do planejamento estratégico, representativo da conjugação de diferentes forças políticas e econômicas, para a configuração de uma nova hegemonia de poder, fundamentada na afirmação da democracia direta do capital (Vainer, 2016).

4.4 Notas sobre o caso da concessão de títulos de legitimação de posse no bairro Barcelos, na favela da Rocinha, Rio de Janeiro³³

A Rocinha foi elevada à condição de Bairro pela Lei nº 1.995, de 18 de junho de 1993. A área objeto de regularização foi instituída Área de Especial Interesse Social (AEIS) instituída pela Lei nº 3.351, de 28.12.2001, com extensão territorial de 53.000 m², localizada na Estrada da Gávea, lado ímpar, a 226,00 m da Av. Niemayer, em um dos pontos mais va-

lorizados da cidade, na zona sul do Rio de Janeiro. A área conta com registro de titularidade privada, em favor da Companhia Cristo Redentor, conforme certidão emitida pelo 2º Ofício do Registro de Imóveis.

Ao tempo da criação da AEIS esta área já era parcialmente urbanizada, o que favoreceu o processo de concessão dos títulos de legitimação de posse. Das 2000 famílias cadastradas, 1.200 obtiveram o título de legitimação de posse.

A origem da Rocinha é a soma de vários loteamentos irregulares, onde os proprietários legalizados promoviam o desmembramento dos imóveis sem a regularização do parcelamento junto ao poder público, o que dificultava o registro no RGI. Nos anos 1920, o que era então a antiga fazenda Quebra Cangalha começou a ser subdividida informalmente em pequenas chácaras.

O processo de informalidade fundiária se consolidou no tempo, que resultou de uma ocupação espontânea do solo e marcada deficiência de infraestruturas urbanas básicas, implantadas gradualmente e por iniciativa dos próprios moradores.

É possível perceber diferentes características socioeconômicas, identificadas pelas formas de apropriação do espaço. O Bairro Barcellos, por ter passado por processo de urbanização, conta com razoável infraestrutura, fácil acesso a vias e transporte abundante, havendo famílias com mais de possuem imóvel e mesmo algumas donas de prédios inteiros, usados para locação e moradias de familiares.

A regularização surgiu por iniciativa da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, que iniciou o Projeto de Regularização Fundiária no Bairro da Rocinha em 2003, inicialmente em parceria com a Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro e lideranças comunitárias, e mais tarde com o apoio do Ministério das Cidades e do Ministério da Justiça e, atualmente, da Secretaria Municipal de Habitação, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, que aprovou um Projeto de Loteamento (PAL), com 513 lotes e ajuizamento de ações de adjudicação compulsória e de usucapião.

A edição da Lei nº 11.977/09, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, e também dispôs sobre a regularização fundiária, em sintonia com os princípios instituídos pelo Estatuto da Cidade, com a desjudicialização do processo de regularização nas hipóteses em que não existam conflitos judiciais pela posse da terra, favoreceu a iniciativa de regularização.

Assim, a Fundação Bento Rubião requereu, em nome dos moradores, junto à Prefeitura do Rio de Janeiro, a aprovação do loteamento do Bairro Barcellos, e celebrou acordo de cooperação técnica envolvendo a União, o Ministério das Cidades, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro, a Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Municipal de Habitação e da Secretaria Municipal de Urbanismo, tendo por objeto a cooperação técnica para a implementação das ações de regularização fundiária, urbanística e edilícia dessa subárea da Rocinha.

O reconhecimento e cadastramento das famílias residentes no Bairro Barcellos foi feito pela Secretaria Municipal de Habitação, em conjunto com a Fundação Bento Rubião, com o aproveitamento do espaço físico do seu escritório instalado no Bairro Barcellos.

Considerando a necessidade do estabelecimento de um procedimento comum de atividades de registros de imóveis, foi editada a Portaria nº 207/2009, pela Corregedoria Geral de Justiça, resultado da discussão de Comissão criada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Ministério das Cidades, Secretaria Municipal de Habitação, Governo do Estado, através do ITERJ, Fundação Bento Rubião, Secretaria Municipal de Fazenda e do 2º e 5º Cartório do Registro Geral de Imóveis, por seus respectivos titulares. A referida Portaria definiu as funções dos atores envolvidos no processo de regularização fundiária, com a facilitação do processo registral.

Em janeiro de 2010, o Auto de Demarcação da área a ser regularizada, elaborado pela Prefeitura, foi entregue ao cartório e registrado

no 2º RGI, cumprindo-se um passo estratégico para a operacionalização da legitimação, possibilitada pelo avanço de se regularizar áreas por via extrajudicial, em razão das disposições contidas na Lei nº 11.977/09. Importante salientar que a demarcação urbanística foi promovida pela Prefeitura no mesmo trecho que havia sido objeto de adjudicação compulsória e outras ações. Após a ultimação do processo de demarcação urbanística, foi dado início ao projeto de regularização fundiária de interesse social para a emissão dos títulos de legitimação da posse.

Após isso, os moradores foram convocados para a entrega dos títulos de Legitimação de Posse, registrados, pelo Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro em 09/12/2014, conforme notícia do DO-RIO, de 09 de dezembro de 2014.

Os títulos emitidos e assinados, que somam o montante de 1102, corresponderam a 27,75% dos 3971 imóveis cadastrados pela Secretaria Municipal de Habitação. Após a concessão dos títulos pelo Prefeito, no começo de dezembro de 2014, foram protocolados mais de 50 requerimentos de registro dos títulos de legitimação de posse pelos moradores.

Ainda que a aparente falta de articulação entre os órgãos da Prefeitura, notadamente a Secretaria Municipal de Urbanismo e a Secretaria Municipal de Habitação, fundamentais para o deslinde da questão fundiária no âmbito municipal, tenha dificultado o andamento do processo, este pode chegar até a fase de registro, considerando o empenho dos atores envolvidos na empreitada.

A Corregedoria Geral de Justiça atuou no processo de regularização em consonância com a entidade cartorária do 2º Ofício de Registro de Imóveis, para a resolução da tormentosa questão registral, com soluções pragmáticas e ad hoc.

A atuação da Fundação Bento Rubião, sempre presente na questão da regularização fundiária da Rocinha, e que já havia realizado um trabalho inicial de regularização fundiária nessa localidade, resultante de

acordo entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, com o ajuizamento das ações de usucapião especial urbano e adjudicação compulsória, hoje acompanhadas pelo escritório de assistência jurídica da Pontifícia Universidade Católica, foi fundamental para a obtenção dos títulos de legitimação de posse para os moradores, pois todo o trabalho de coleta de documentação dos habitantes do Bairro Barcellos foi realizado na sede do seu escritório, e até o presente momento a conexão entre o poder público municipal e a comunidade é feita por esta entidade, o que demonstra a importância desta Fundação no processo de regularização fundiária do Bairro Barcellos.

Após a entrega dos 1102 títulos de legitimação de posse, houve um relativo interesse na obtenção dos títulos por parte dos moradores do Bairro Barcellos. Em visita ao escritório da Fundação Bento Rubião, percebe-se a existência de muitos títulos de legitimação de posse devidamente instruídos e assinados, que ainda não foram retirados pelos moradores, levantando-se a questão da percepção dos moradores quanto aos possíveis benefícios da regularização.

Em que pese não existirem dados concretos para a investigação deste problema, este pode decorrer do temor dos moradores de que a real intenção do poder público na concessão do instrumento seja a cobrança de impostos, especialmente o territorial urbano (IPTU).

O que chama atenção no caso da regularização fundiária do Bairro Barcellos é a utilização do instrumento de legitimação de posse, seguido do registro de imóveis no RGI, sem a necessidade do penoso e moroso caminho do processo judicial.

Considerando a visão patrimonialista que permeia as decisões judiciais relativas aos conflitos de natureza urbanística e fundiária, a utilização de instrumento que possibilite, por via administrativa, após o decurso do prazo de cinco anos, a aquisição da propriedade por usucapião para o seu detentor, parece ser alternativa viável e promissora num cenário caótico que é o relacionado à duração média dos processos de regularização fundiária no Brasil, levando-se em conta a

magnitude da demanda habitacional do país. De acordo com os dados de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), elaborada com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – (PNAD-2012) (Lima Neto, Furtado e Krause, 2013), há um déficit habitacional de 5,24 milhões de habitações no país, o que corresponde a 8,53% dos domicílios nacionais, conforme as conclusões do estudo da Fundação João Pinheiro,³⁴ realizado em 2008 por recomendação do Ministério das Cidades.

Considerações finais

A grande pauta – técnica e política – latente ao presente trabalho consiste no esforço de fundamentação da licitude e da juridicidade da resistência às remoções, mediante o recursos a mecanismos tais como a utilização das possibilidades legais de indução da implementação da regularização fundiária e de reforço à segurança da posse e consolidação da moradia, de maneira que possam ser acionados pelos moradores das favelas, periferias e assentamentos populares de modo geral.

O entendimento da cidade como mercadoria, em razão da realização dos chamados “grandes eventos” (esportivos, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, políticos, culturais, religiosos, etc.), no contexto do empreendedorismo urbano, quando a própria cidade se transforma num bem de consumo, serve hoje de fundamento para o discurso remocionista empregado seja pelo poder público seja pelo empresariado e por outros estratos sociais seduzidos pela ideologia que cerca esses eventos, que incrementam fortemente o risco de desalojamento forçado dos moradores dos assentamentos populares em geral, principalmente nas áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário, conforme as suas finalidades e necessidades, como tem se observado nas áreas urbanas replanejadas na esteira desses eventos.

34 O déficit habitacional é calculado com base na metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, que configura e considera o déficit pela existência de um dos seguintes elementos: habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados.

A cidade que precisa ser vendida precisa estar “limpa” de pessoas e coisas, numa atualização da ideologia higienista do final do século XIX, retomada nos dias atuais, à luz das recentes dinâmicas de reprodução do capitalismo, que podem ser identificadas como uma das matrizes mais fortes que podem ser encontradas à raiz dos processos remocionistas. Provavelmente não é a única delas, porém identificamos-na como aquela dominante na atual quadra da economia política local.

O conjunto de argumentos trazidos no presente artigo não exaurem outras abordagens acerca do objeto deste estudo, mas constituem um primeiro esforço no sentido de articularmos uma teoria e prática jurídica capaz de fazer face aos vários episódios remocionistas (Castro Sobrinho, 2017). Assim, as questões relacionadas ao tema da proteção jurídica da moradia e da resistência às remoções são temas intrinsecamente vinculados às questões sociais, que se modificam constantemente, e estão relacionadas, ainda, às políticas públicas estatais e empresariais, contingências de natureza política e econômica que exigem outros estudos que fortaleçam a sua compreensão e enfrentamento, feito sob a orientação do conceito de direito à cidade.

Referências bibliográficas

Andrade, L. et al. (2013). Modos de Morar no Rio de Janeiro. A luta cotidiana dos moradores pelo direito à cidade. In: *Reverso de um espetáculo urbano (desafios e perspectivas para uma arquitetura habitacional popular)*. Rio de Janeiro: Casa 8: PROURB.

Arantes, O., Vainer, C., Maricato, E. (2000). *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, RJ: Vozes,

Araujo, Lopes de, R. (2005). *O planejamento urbano e a norma de uso e ocupação do solo: a cidade do Rio de Janeiro na década de 1990*/ Rosane Lopes de Araújo. Orientador: Adauto Lucio Cardoso. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Bassul, J. R. (2010). *Estatuto da cidade: a construção de uma lei*. O Estatuto da Cidade Comentado. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Ministério das Cidades.

Barroso, L. R. (2001). O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 5.ed. Rio de Janeiro, Renovar.

Brenner, N. (2016). Seria o “urbanismo tático” uma alternativa ao urbanismo neoliberal? *Revista e-metropolis*, 27, ano 7, dezembro.

Cardoso, A. L., et al. (2015). A retomada das remoções na cidade do Rio de Janeiro e o Programa Minha Casa Minha Vida. Comunicação apresentada no XVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR). Belo Horizonte,

Castro Sobrinho, T. de. (2017). *O novo ciclo de remoções nas favelas da cidade do Rio de Janeiro: que legado é esse?* Rio de Janeiro:

UFRJ, 2017. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito. Orientador: Alex Ferreira Magalhães.

Castells, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

Cavallazzi, R. L. (2008). Novas fronteiras do Direito Urbanístico. In: Tepedino, Gustavo; Fachin, Luiz Edson (orgs.). *O direito e o tempo: utopias jurídicas e embates contemporâneos*. Rio de Janeiro: Renovar.

Demartini, J. (2016). *Assessoria Técnica Continuada: Desafios e Possibilidades para a Implementação de um Programa Público para as Expressões do Morar*. Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro _PROURB – FAU/UFRJ.

De Soto, Hernando. (2001). *O mistério do capital: Por que o capitalismo dá certo em países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo?* Rio de Janeiro: Record.

Faulhaber, L.; Azevedo, L. (2015). *Remoções no Rio de Janeiro Olímpico*. Mórula Editorial.

Freitag, B. Rouanet. (2006). *Teorias da cidade*. v. 1. Campinas: Papirus Editora.

Fernandes, E.; Alfonsín, B. (Coords.). (2003). *A lei e a ilegalidade no espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey.

_____. (2014). *Direito à moradia adequada. O que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum.

Garcia, M. (2014). *Desobediência civil: direito fundamental*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: *Revista dos Tribunais*.

Garcia Castro, D., Novaes, P., Ramos, P. (2015). *Copa do Mundo 2014 e os Impactos do Direito à Moradia: uma análise das cidades-sede brasileiras*. In: *Brasil: Os impactos da Copa do Mundo e das Olimpíadas 2016*. Santos Junior, Alves, O., et al. (orgs.). Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro.

Gonçalves, R. Soares. (2013). *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas / PUC-Rio.

Gohn, M. G. M. (2014). *A Produção sobre Movimentos Sociais no Contexto da América Latina*. v. 13. Política y Sociedad (Impresso).

Harvey, D. (2013). *A liberdade da cidade*. In: Maricato E. et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1 ed. São Paulo: Boitempo – Carta Maior – Tinta Vermelha.

_____. (2014). *Cidades Rebeldes. Do Direito à Cidade e à Revolução Urbana*. São Paulo: Martins Fontes –selo Martins.

Lefèbvre, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos.

Marcondes, D. (2014). *Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein*. Rio de Janeiro: Zahar.

Magalhães, A. Ferreira. (2013). *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Maricato, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

Mendes, A. F.; Cocco, G. (2016). (Organizadores). *A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro. Instituições do comum e resistências urbanas: a história do Núcleo de Terras e Habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011)*. Rio de Janeiro: Revan.

Melo, L. (2010). *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum.

Monte-Mór, R. L. (2008). Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: Costa, G. M. y Mendonça, J. G. *Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços, perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte.

Moreira, T. A., Ribeiro, J. Aparecida Z. M. T. (2016). A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, 18(35), 15-31.

Nascimento, D. Morado. (2016). As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade. *Caderno Metrôpole*, São Paulo, 18(35), 145-164, abril.

Osório, L. Marques. (2004). Direito humano à moradia e função social da propriedade. In: Alfonsin, B., Fernandes, E. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum.

Pinho, E. (2003). Legislação urbana e regulação da habitação de interesse social. In: Fernandes, Edésio; Alfonsin, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey.

Pogrebinschi, T. O direito de resistência na teoria política contemporânea. *Lugar Comum* (19-20). 61-86.

Rolnik, R. (2015). *Relatório sobre megaeventos esportivos, da então Relatora Especial da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia*. Disponível em <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/11/mega_eventos_portugues1.pdf>. Acesso em 15/08/2015.

_____. (2015). *Guerra dos Lugares. A Colonização da Terra e da Moradia na Era das finanças*. São Paulo: Boitempo.

_____. (2013). *10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. Disponível em [www.http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf](http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf). Acesso em 18/08/2013.

Santos, C. Nelson F. (1988). *A cidade como um jogo de cartas*. Universidade Federal Fluminense. EDUFF; São Paulo: Projeto Editores.

Saule Junior, N. (2004). *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

Thoreau, H. D. (2012). *A desobediência civil*. São Paulo: Ed. Penguin.

Vainer, C. B. (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes.

_____. (2013). Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: Machado, Carlos; Santos, Caio Floriano dos; Araújo, Claudionor Ferreira; Passos, Wagner Valente dos (org.). *Conflitos ambientais e urbanos: debate, lutas e desafios*. v. 1. 1, 59-80. Porto Alegre: Evangraf.

Vainer, C.; Blenenstein, R.; Tanaka, G. M.; Oliveira, F. L.; Lobino, C.; Sánchez, F.; Bienenstein, G. O. (2016). Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In: Oliveira, Fabricio L.; Sánchez, Fernanda; Tanaka, Giselle; Monteiro, Poliana. (Org.). *Planejamento e Conflitos urbanos: experiências de luta*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

Este libro se terminó de imprimir en la Sección de Publicaciones
de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín en 2018.



OBSERVATORIO DE REASENTAMIENTOS Y MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN