

## A cidade e a Copa do Mundo: projetos e transformações urbanas em Porto Alegre - Brasil

**Mario Leal-Lahorgue.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil.

**Amanda Cabette.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil.

**RESUMO** | A cidade de Porto Alegre será uma das sedes dos jogos da Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil. Por causa disso, estão previstas várias obras de adequação da infraestrutura urbana para que a cidade esteja preparada para o momento dos jogos. Este texto apresenta quais são as obras acordadas entre os órgãos públicos brasileiros e a FIFA, sua localização no território da cidade e quais os impactos previstos no espaço urbano. Também contextualiza brevemente a forma como se tem produzido o espaço na cidade nas últimas décadas, com o intuito de demonstrar que algumas formas que pareciam superadas reaparecem no momento atual. Por fim, discute as conseqüências destas transformações para a cidade como um todo e seus cidadãos, questionando o tipo de legado que Porto Alegre pode ter com a Copa do Mundo.

**PALAVRAS-CHAVE** | política urbana, geografia urbana, transformações sócio-territoriais.

**ABSTRACT** | *The city of Porto Alegre is one of the venues of the 2014 FIFA World Cup games in Brazil. Because of this, several works to adequate the city urban infrastructure have been planned to prepare the city for the tournament. This paper presents the works which are agreed between FIFA and the Brazilian government agencies, their location within the city and what their expected impacts on urban space. It also briefly contextualizes how the urban space has been produced in recent decades with the aim of demonstrating that some forms that seemed to have been overcome reappear at this moment. Finally, it discusses the consequences of these changes for the city as a whole and its citizens, questioning the kind of legacy that the World Cup will leave in Porto Alegre.*

**KEY WORDS** | *urban policy, urban geography, socio-territorial transformations.*

Recibido el 06 de agosto de 2011, aprobado el 11 de octubre de 2012

E-mail: Mario Leal-Lahorgue, mario.lahorgue@ufrgs.br | Amanda Cabette, amandacabette@yahoo.com.br

## Introdução

Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul e uma das principais metrópoles brasileiras, foi escolhida como uma das subsedes para a Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil. Esta escolha tem duas conseqüências básicas: 1) a modernização do estádio Beira-Rio, pertencente ao Sport Club Internacional e indicado como local para a realização dos jogos na cidade e 2) um conjunto de intervenções no espaço urbano que são as obras de adequação das cidades-sedes, tanto por uma exigência da FIFA como por uma vontade dos poderes públicos brasileiros em aproveitar a oportunidade para a realização de transformações estruturais na paisagem urbana, como uma modernização deste espaço para os moradores, além de torná-lo mais agradável e atrativo para futuros turistas e visitantes.

São estas obras e intervenções a base para os principais objetivos deste texto: descrever e discutir tanto a maneira como as ações estão ocorrendo, como as conseqüências destas intervenções no território da cidade, além de debater o legado que um evento como este deixará no espaço urbano. A grande questão é que não se modifica o espaço, se conformam paisagens e se reordena o território, sem conseqüências. O que são as obras previstas para Porto Alegre? Como elas se articulam no espaço da cidade? Quais são as conseqüências para o município e seus habitantes, quando todas as obras estiverem prontas? Qual a relação entre as obras projetadas e a concepção de gestão urbana colocada em prática pela atual administração municipal? São estas questões que este texto pretende começar a responder.

Deve ser ressaltado que no momento em que este trabalho está sendo publicado, as obras planejadas ainda estão em andamento, com variados graus de execução e finalização. Ainda assim, os autores partem do princípio que é possível projetar, em larga medida, os resultados mais gerais destes processos pois, o espaço geográfico como ensina Milton Santos (1996), é um conjunto indissociável de sistema de objetos e sistema de ações. A definição deste espaço geográfico varia com a natureza dos objetos e a natureza das ações presentes em cada momento histórico e a natureza das ações atuais em Porto Alegre é objeto deste estudo. As várias obras em andamento na cidade devem ser vistas como parte de um sistema de ações, com a intencionalidade do Poder Público Municipal em modificar o espaço da cidade. Esta intencionalidade torna o Governo Municipal o principal agente das transformações associadas à Copa 2014. Este processo, atualmente comandado pelas ações governamentais, é contraditório, pois:

Quando a sociedade age sobre o espaço, ela não o faz sobre os objetos como realidade física, mas como realidade social, formas-conteúdo, isto é, objetos sociais já valorizados aos quais ela (a sociedade) busca oferecer ou impor um novo valor. A ação se dá sobre objetos já agidos, isto é, portadores de ações concluídas, mas ainda presentes. Esses objetos da ação são, desse modo, dotados de uma presença humana e por ela qualificados. A dialética se dá entre ações novas e uma 'velha' situação, um presente inconcluso querendo realizar-se sobre um presente perfeito. (Santos, 1996, p. 88)

Exatamente porque toda ação se dá sobre objetos já agidos que é importante, não só descrever as obras projetadas e em execução, como se faz na primeira seção deste trabalho, mas apresentar o contexto histórico mais recente. Este é o foco da segunda seção. O atual Governo teve como herança e age em cima de um processo em que a idéia e a prática de participação popular nas decisões governamentais foi exemplificada no Orçamento Participativo, que não desapareceu de todo na política urbana, mas foi subordinado à idéia de Governança Local. A terceira seção discute as conseqüências que as transformações urbanas poderão trazer para o território do município e as perspectivas para a população da cidade.

Além da breve revisão bibliográfica e histórica das formas de ocupação e produção do espaço em Porto Alegre, este texto está fundamentado nos dados oficiais sobre a situação da cidade, tendo como fontes primárias levantamentos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estudos e projetos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e os documentos referentes à matriz de Responsabilidades que balizam as ações governamentais relacionadas às obras da Copa do Mundo FIFA 2014.

### As obras projetadas

No dia 13 de janeiro de 2010, a União, por intermédio do Ministério do Esporte, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre assinaram um documento intitulado Matriz de Responsabilidades, com o objetivo de viabilizar a execução de ações governamentais consideradas necessárias à realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Na cláusula terceira, “das responsabilidades dos partícipes”, foram assinaladas e divididas as atribuições das intervenções associadas à competição. É possível ler ali que, ao Estado e/ou Município, compete executar e custear obras referentes a:

- a) Mobilidade urbana;
- b) Entorno dos estádios;
- c) Entorno dos aeroportos;
- d) Entorno de terminais turísticos portuários.

Quanto à União cabe executar e custear intervenções em:

- a) Aeroportos: terminais de passageiros, pistas e pátios;
- b) Portos: terminais turísticos.

Uma coisa já chama a atenção, mesmo antes de se examinar as obras projetadas: *mobilidade* é, sem dúvida, a principal preocupação e alvo das intervenções das autoridades governamentais, seja porque aparece em primeiro lugar o item mobilidade urbana, seja porque se projetam obras no entorno de áreas do território concentradoras de população em trânsito.

Sem desprezar a importância das intervenções diretas da União, principalmente no caso de Porto Alegre - a ampliação e aumento da capacidade do Aeroporto

Salgado Filho, o foco principal aqui estará nas obras sob a responsabilidade direta do Estado/Município, pelo potencial de alterar formas de ocupação do território e organização do espaço da cidade. Pois então, que obras foram acordadas pela Matriz de Responsabilidades? Ela está dividida em apenas duas partes: anexo A “mobilidade urbana” e anexo B “Estádio/Arena”. Como a reforma do Estádio Beira-Rio é uma obra privada, de responsabilidade do Sport Club Internacional e com pouca capacidade de alterar o espaço, não será objeto principal de atenção neste estudo.

O anexo A compreende obras no valor total previsto no início de 2010 de R\$ 524,9 milhões (ou aproximadamente 340 milhões de dólares, pelo câmbio de julho de 2011), um volume de dinheiro para intervenções urbanas como há muito não se tinha notícia em Porto Alegre.

Estão previstos os seguintes alargamentos e ampliações de vias, com seus respectivos valores (como pode ser visualizado no mapa da Figura 1):

- a) Corredor Avenida Tronco, com um total de R\$ 133,6 milhões: alargamento de via com extensão de 3,4 km, contemplando 3 pistas para automóveis em cada sentido mais corredor exclusivo para ônibus. A Prefeitura prevê remoções de mais de 1.500 famílias para a realização da obra.
- b) Duplicação da Av. Edvaldo Pereira Paiva com total de 5,8 km e custo previsto de R\$ 78,2 milhões; a avenida é uma importante via de ligação entre o centro da cidade e o estádio Beira-Rio, servindo também como alternativa de trânsito para automóveis que se dirigem para a zona sul da cidade.
- c) Corredor Rua Voluntários da Pátria e terminal de ônibus São Pedro: R\$ 30 milhões; via antiga e em alguns pontos deteriorada de ligação entre o centro e a zona norte da cidade. Prevista a duplicação (alargamento) de 3,5 km. Deverá ser uma via alternativa em relação à principal avenida de acesso rodoviário a Porto Alegre, a Avenida Presidente Castelo Branco. Pretende-se que impulse o desenvolvimento e a revitalização do Quarto Distrito e do Bairro Humaitá, antigos bairros industriais deteriorados e com infraestrutura subaproveitada.<sup>1</sup>
- d) Prolongamento da Av. Severo Dullius, com custo de R\$ 24 milhões. Tem como objetivo melhorar e qualificar o acesso entre a Avenida Assis Brasil e o Aeroporto Internacional Salgado Filho, com aproximadamente 2 km de extensão.
- e) Complexo da Rodoviária, com valores de R\$ 21 milhões. Execução de um viaduto ligando a Avenida Júlio de Castilhos à Castelo Branco, a instalação de uma parada de ônibus no canteiro central em frente à Rodoviária e outras pequenas intervenções para resolver o “conflito” entre ônibus e automóveis existente no local. O conflito se refere ao fato de os ônibus terem uma parada ao lado da estação rodoviária, no lado direito da via e depois se dirigirem à esquerda para os terminais urbanos no Centro. Ao mesmo tempo, uma parcela dos

<sup>1</sup> Mesmo que a duplicação ainda não esteja completa no momento (fim de 2012), um fato mostra que está havendo indução de novos investimentos para esta área: o outro time de futebol da cidade, o Grêmio de Football Portoalegrense acaba de inaugurar sua nova Arena de esportes exatamente nesta região, onde também haverá novas torres residenciais e comerciais conformando um novo vetor de investimento imobiliário na cidade.

automóveis faz um percurso que cruza com os coletivos em direção contrária, indo para a esquerda em direção à Av. Castelo Branco.

- f) Corredor da 3ª Perimetral, com total de R\$ 120,4 milhões. Esta Perimetral foi a última grande intervenção no tecido urbano da capital, considerada atualmente a maior via urbana da cidade com 12,3 km de extensão ligando as zonas Norte e Sul. Mesmo tendo sido inaugurada recentemente (em 2006), depois de uma obra que custou R\$ 113 milhões, pretende-se facilitar o tráfego e diminuir a lentidão e saturamento da via, com a construção de dois viadutos e três passagens de nível em importantes cruzamentos da Avenida.

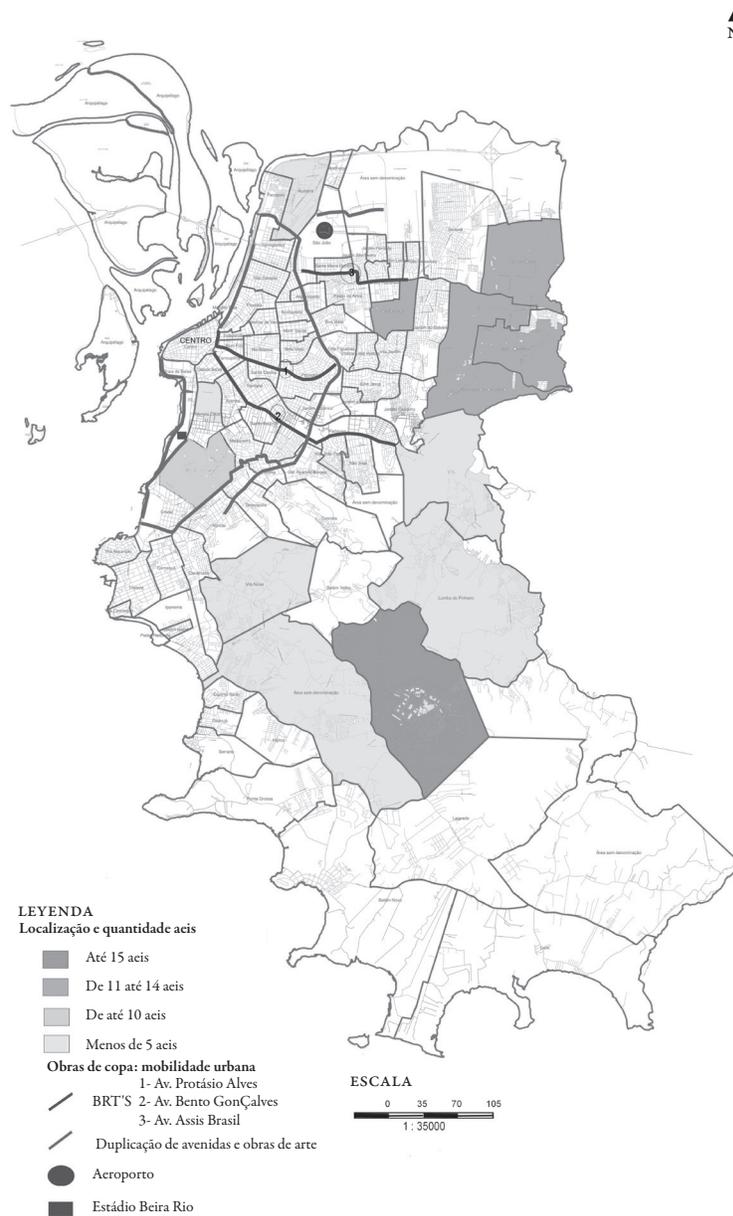
Além destas intervenções, a Matriz de Responsabilidades também prevê a implantação de um sistema para qualificação do transporte coletivo da cidade conhecido como BRT (*Bus Rapid Transit*). Um dos objetivos, além de modernizar a frota e o sistema de transporte público, é diminuir o volume de viagens em direção ao Centro, pois se considera que muitos ônibus chegam ao Centro subutilizados somente contribuindo com os engarrafamentos. Assim, os passageiros procedentes dos bairros da Capital e da Região Metropolitana deverão desembarcar nos Portais (localizados em pontos estratégicos) e no terminal Triângulo (zona Norte da cidade). A partir daí, tomarão ônibus articulados especiais para seguir viagem dentro da cidade até o Centro. As obras do BRT estavam inicialmente divididas em 3 trajetos básicos que levam o nome da principal avenida onde deveria ocorrer a implantação do sistema:

- a) BRT Assis Brasil de R\$ 28 milhões, compreendendo 7 estações a partir do terminal Triângulo em direção ao centro, com extensão de 4,4 km;
- b) BRT Protásio Alves, obra de R\$ 53 milhões prevendo 11 estações a partir da confluência da Terceira Perimetral até a estação rodoviária, com extensão total de 9,4 km;
- c) BRT Bento Gonçalves, projeto de R\$ 23 milhões com 12 estações e 6,5 km de extensão. Nesta mesma obra estão previstas as construções dos Portais Azenha (no bairro de mesmo nome e próximo ao Centro) e Antônio de Carvalho (na zona Leste em direção ao Campus do Vale da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da cidade de Viamão). Deve-se salientar que estes Portais estão localizados em antigas estações de transbordo construídas durante a década de 80 para um Sistema Integrado de Transporte, que foi desativado pouco tempo depois de sua inauguração, alvos de muita reclamação dos usuários e considerados ineficientes. Assim, não haverá custos de desapropriação e sim adequação de áreas pré-existentes e atualmente subutilizadas.

Atualmente, a requalificação do sistema de transporte coletivo está um pouco modificada porque, depois da assinatura da Matriz de Responsabilidades, Porto Alegre foi contemplada pelo Governo Federal no “PAC da Mobilidade” com a garantia da construção de um metrô que passará por baixo da Av. Assis Brasil. Com isso, o BRT desta Avenida foi retirado da Matriz das obras viárias, se estendeu o BRT Protásio Alves para um pouco além da Terceira Perimetral até a Av. Manuel

Elias e foi incluído BRTs na Av. João Pessoa até o centro histórico (que na verdade é uma continuação do BRT Bento Gonçalves).

**FIGURA 1 | Localização das intervenções no território de Porto Alegre**



FONTE ELABORAÇÃO DO AUTOR. BASEADO EM PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (2009)

Por fim, cabe mencionar novamente a parte da Matriz de Responsabilidades correspondente à União, a ampliação e modernização do aeroporto. Incluída nas prioridades da Copa, na verdade *o projeto de ampliação é anterior* à escolha do Brasil como Sede da competição da FIFA. O que aconteceu é que, com a Copa, a modernização/ampliação do aeroporto passou de uma das obras listadas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ligado à infraestrutura, para uma obra prioritária com prazo de finalização anterior ao começo da competição internacional. Existe também uma questão técnica: a ampliação do comprimento da pista (o projeto original) não tem nenhuma relação direta com a Copa, relacionava-se com a ampliação da capacidade de carga e pouso e decolagem de aviões cargueiros de grande porte; o que com certeza vai ajudar no período da competição são obras de ampliação do terminal de passageiros e a instalação de equipamento (não existente hoje) de navegação aérea sob neblina. Agora, o que sem dúvida tem relação com o tema tratado aqui é uma das conseqüências das obras no Salgado Filho: a ampliação só é possível com o reassentamento de uma ocupação irregular no entorno do aeroporto: a Vila Dique. A mesma está sendo transferida para o loteamento da Avenida Bernardino Silveira Amorim, 1.915, no Bairro Rubem Berta, distante cerca de 4 km do aeroporto e, portanto, mais afastado ainda do centro da cidade. Cerca de 400 famílias já foram transferidas para o novo local e, quando concluído, o loteamento que ocupa uma área de 21 hectares terá um total de 1.476 habitações, 103 unidades comerciais, unidade de triagem de resíduos recicláveis, centro comunitário e creche (assim prometido pela Prefeitura). Mesmo sendo uma obra de responsabilidade do Governo Federal, a construção de novas unidades habitacionais e reassentamento das famílias é tarefa do município pela legislação brasileira. Assim, o dinheiro para isso não é um financiamento, mas um repasse de verbas do Governo Federal para o município. O que veremos mais a seguir é que a forma de resolver a questão da Vila Dique por parte da Prefeitura assemelha-se com a solução proposta e planejada para outros casos relacionados com as obras da Copa.

### A cidade no contexto

Como é a Porto Alegre na qual estas obras todas estão sendo projetadas? Nos últimos anos, a cidade ficou internacionalmente conhecida por dois motivos basicamente: como sede do Fórum Social Mundial e como lugar de inovação democrática, através da introdução do Orçamento Participativo (OP).

Contando atualmente com 1.409.351 habitantes, o crescimento populacional na última década foi extremamente baixo. Segundo os dados preliminares divulgados pelo IBGE sobre o censo 2010, em números absolutos, o aumento da população foi de apenas 48.935 habitantes, com uma taxa de crescimento correspondente a 0,35% ao ano. É a menor taxa de crescimento entre as capitais brasileiras. Isto tem um significado inédito para as políticas públicas: ao longo do século XX, uma das desculpas tradicionais para o aumento do déficit habitacional, da pobreza e da

irregularidade fundiária era dizer que o crescimento populacional era maior que o crescimento da capacidade de resolução dos problemas por parte do poder público.

Isto fica muito bem representado entre as décadas de 50 e 70 do século passado, exatamente durante a fase em que a cidade mais cresceu (de 394.151 para 885.545 habitantes em vinte anos). Este período corresponde também ao auge da participação da indústria porto-alegrense no total da renda interna do Estado do Rio Grande do Sul, oscilando entre 27 e 25% entre as décadas de 1930 e 1970. Não por acaso, o decréscimo da participação relativa de Porto Alegre no total da renda interna do Rio Grande do Sul corresponde à diminuição no ritmo de crescimento demográfico, assim como o período de maior importância industrial da cidade produziu grande crescimento populacional. São dados que só reforçam a clássica ligação entre industrialização e urbanização, entre desenvolvimento capitalista e crescimento das cidades. O processo de urbanização implica na criação de uma grande quantidade de infraestruturas físicas para a produção, circulação e consumo de mercadorias, atrai uma grande quantidade de pessoas que também acabam por se transformar tanto em mercadorias (força de trabalho) como consumidoras de produtos e assim sucessivamente.

Em Porto Alegre, estas décadas de crescimento industrial/populacional vão dar início a um processo mais intenso de expansão da mancha urbana, marcando também as primeiras tentativas mais efetivas de regular a ocupação do solo na cidade (o primeiro Plano Diretor formalmente reconhecido como tal na cidade é de 1959). Vale a pena acompanhar a descrição de Beatriz Morem da Costa (2001, p. 10):

O crescimento populacional alterou a paisagem urbana, induzindo a Prefeitura de Porto Alegre, já no início da década de 50, a disciplinar a atividade dos especuladores imobiliários através da criação de nova Legislação (Lei 1233/54). A regulamentação dos loteamentos urbanos na capital, impondo normas para a produção de novos lotes, levou à elevação de seus valores de mercado. Em consequência disso, os serviços de infraestrutura urbana, as residências de maior renda e as atividades de comércio e serviços concentraram-se, principalmente, na área central e às margens das principais avenidas, deslocando a moradia dos trabalhadores pobres para os espaços localizados na periferia da capital, que ainda não possuíam normas reguladoras de uso do solo urbano e nem eram objeto de especulação imobiliária. Com isso, houve uma expansão da ocupação de novas áreas na cidade e fora dela, ocasionando o surgimento de novos núcleos que viriam a se tornar os municípios de Alvorada e Cachoeirinha, ambos criados em 1965. Gravataí e esses dois municípios aumentaram significativamente o tamanho de sua população na década de 1970-80, apresentando taxas médias de crescimento populacional de 7,4%, 8,5% e 7,4% respectivamente.

Como se pode ver, o processo de periferização da pobreza não só é antigo, mas foi parcialmente incentivado por medidas governamentais. O que é interessante notar é exatamente isso: a localização dos mais pobres em áreas afastadas não foi só uma questão de mercado. As decisões de localização dos mais pobres não seguiram uma “mão invisível urbana”, capaz de alocar eficazmente os recursos e as decisões

das famílias para moradia<sup>2</sup>. As políticas urbanas de regulação do uso do solo, de construção de novas unidades habitacionais e outras, ajudaram a criar as condições para que a tradicional dualidade centro/periferia ganhasse força no espaço da cidade. Se hoje em dia não se pode falar de dualidade em termos absolutos, também não se pode esquecer a persistência desta estruturação do espaço intra-urbano porto-alegrense: os bairros mais centrais ainda são os melhores servidos por infraestrutura e onde vivem classes mais altas; a periferia ainda apresenta carência de infraestrutura e é onde, de modo geral, vivem as classes mais pobres. É esta persistência na paisagem de formas espaciais fixas, marcadas por relações sociais, que Milton Santos chama de rugosidades (Santos, 1980, p. 138): “As rugosidades são o espaço construído, o tempo histórico que se transformou em paisagem, incorporado ao espaço.” E é sobre este espaço que Porto Alegre vai crescer e se transformar no que ela é hoje.

Este panorama foi encontrado pela coligação de Partidos (liderada pelo PT – Partido dos Trabalhadores) que durante 15 anos governou o município, introduzindo inovações como o Orçamento Participativo e trazendo o Fórum Social Mundial para a cidade.

Mesmo que atualmente esta coligação esteja há dois mandatos fora da Prefeitura, o OP ainda existe. Isto mostra como continua sendo importante discutir esta política e suas conseqüências sobre o território da cidade. O Orçamento Participativo, do ponto de vista das ciências que se ocupam do espaço, é a afirmação da assertiva clássica de Claude Raffestin de que “o território é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que por conseqüência, revela relações marcadas pelo poder.” (Raffestin, 1993, p. 144). Toda a lógica do OP está centrada na disputa democrática pela alocação dos recursos públicos. Esta *alocação* está intimamente relacionada com *localização*, portanto, *é espacial*. Onde serão aplicados os recursos? Em que região da cidade? Quem serão os beneficiados? É um jogo de poder que decide os investimentos, ou pelo menos parte deles.

Durante as várias administrações do PT, a parcela do Orçamento que esteve em disputa claramente apontou para um lado, como vários balanços já apontaram (os próximos quatro parágrafos recuperam questões já discutidas em Lahorgue, 2007 e 2011).

Uma das coisas mais propagandeadas pelo Partido dos Trabalhadores a respeito do OP foi a existência de uma inversão de prioridades na alocação de recursos da Prefeitura. Anteriormente e de forma bastante tradicional no Brasil, a maior parcela dos investimentos era feita nas regiões da cidade onde habitavam as classes médias e alta, reforçando uma relação centro-periferia, como já mencionado neste texto. A pergunta a ser feita, portanto, é: existiu um efeito redistributivo (em direção aos lugares mais carentes) trazido pela dinâmica do OP?

A resposta inicial é sim. Por que inicial? Porque isto considera apenas a parcela do Orçamento decidido pelo mecanismo do OP. Nem toda a verba de investimentos passava (e passa uma parcela cada vez menor nos dias atuais) pelas assembleias populares decisórias.

---

2 Para uma crítica às teorias neoclássicas de localização residencial, ver Abramo (2007).

De qualquer maneira, examinando as peças orçamentárias que passaram pelo OP, pode-se ver que há uma correlação bastante visível entre as regiões do Orçamento Participativo, com renda média menor, e o volume maior de investimentos *per capita*. Assim, entre 1996 e 2002, a Região Extremo Sul foi a que mais recebeu investimentos, na ordem de R\$ 728,17 *per capita*, seguida por Nordeste (R\$ 562,91), Cristal (R\$ 371,56), Glória (R\$ 369,73) e Lomba do Pinheiro (R\$318,44). No outro extremo, estão Partenon (R\$ 130,57), Noroeste (R\$ 61,60) e Centro com R\$ 42,82 *per capita* (Tartaruga, 2003, p. 70).

Outra forma de verificar o efeito redistributivo do OP foi feito por Marquetti (2002). Este autor mapeou o número de obras por grupo de mil habitantes nas Regiões e comparou com a renda *per capita* no período de 1989 a 2000. O resultado foi praticamente o mesmo obtido por Iván Tartaruga. A Região Nordeste, a de menor renda, obteve a melhor colocação em relação ao número de obras executadas por mil habitantes, com mais de 3,8 obras para cada 1000 habitantes; enquanto a Região Centro, de maior renda, teve a menor relação obras/mil habitantes: número inferior a duas. Confirmando esta tendência, Lomba do Pinheiro e Restinga, também Regiões com índices altos de pobreza, aparecem com o número de 3,2 a 3,8 obras por mil habitantes. Tentando mostrar que outros indicadores (além da renda) também demonstram o efeito redistributivo, ele cruzou os dados relativos aos investimentos nas Regiões com a porcentagem de mães com primeiro grau incompleto e filhos nascidos vivos, porcentagem de domicílios em núcleos e vilas irregulares e porcentagem de habitantes com menos de 15 anos. Como já esperado, de forma geral, quanto maiores estas porcentagens, maior o investimento realizado através do mecanismo do Orçamento Participativo.

Sendo assim, pode-se afirmar que o lado mais beneficiado foi o dos mais pobres e geograficamente o das regiões anteriormente negligenciadas. Outro contraste em relação ao passado de Porto Alegre esteve relacionado à questão habitacional. Como será visto alguns parágrafos adiante, o déficit habitacional na cidade continua grande e, evidentemente, não foi resolvido pela passagem do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura da capital. Mas nesta parte do texto é importante frisar que a prefeitura sob governo petista tentou frear, pelo menos parcialmente, o tradicional processo de expulsão dos pobres para a periferia na forma de urbanização de favelas, no mesmo local onde elas estavam situadas, ainda que encravadas no centro da cidade (e com a classe média em volta). Ao mesmo tempo, uma política de regularização fundiária buscou garantir, em áreas de ocupação consolidadas, a permanência dos moradores no local onde se encontravam. Isto é importante porque *reconhece e incorpora estas habitações (ainda que precárias) à cidade formal*, tornando mais difícil o processo de expulsão para a periferia.

Existem duas urbanizações de favelas bastante emblemáticas, não só deste programa de política habitacional, mas da própria disputa pelo espaço da cidade: a da Vila Planetário e da Vila Lupicínio Rodrigues. Ambos, assentamentos irregulares incrustados em zonas centrais e bastante valorizadas de Porto Alegre (o que significa, entre outras coisas, estarem localizadas no meio de bairros de classe média). O

fato de o governo ter tido não só respaldo eleitoral, como também do processo do Orçamento Participativo, não significou falta de contestação sobre a regularização e urbanização das duas vilas no local onde se encontravam. A Vila Planetário - primeira experiência deste tipo na cidade - além de “abaixo-assinados” da população das redondezas, sofreu a contestação de vereadores com o argumento que o Plano Diretor vigente na época (o de 1979, anterior ao Plano proposto pelo PT e atualmente vigente) considerava a área como praça pública (área verde) e, portanto, impossibilitaria a permanência da população ali. Na Vila Lupicínio aconteceu algo semelhante, ainda que muitos anos depois. A favela, no meio do bairro de classe média Menino Deus, sempre foi considerada por uma grande parcela da população do entorno como um “problema” (era comum após roubos e furtos nas imediações o ladrão usar o local como rota de fuga e/ou esconderijo). O resultado foi que, depois de aprovado pelo OP e na iminência do início das obras, circulou pelo bairro (apoiado pela associação dos moradores – de classe média) um abaixo-assinado *pedindo a remoção* e não a urbanização da vila, com o argumento de que em outro lugar, mais amplo, seria mais fácil a construção de habitações dignas. Em outras palavras, reconhecendo e apoiando o direito da comunidade a uma habitação condigna, desde que isto não acontecesse ali, tão perto da assustada classe média.

Se a disputa por localizações é uma geografia do poder, os exemplos descritos acima corroboram a afirmação de que a balança pendeu, pelo menos em algumas ocasiões, para os mais pobres. Mas também deve ser escrito que não houve a resolução dos problemas habitacionais da cidade. Em um levantamento recente feito pelo Departamento Municipal de Habitação (Demhab) foram contabilizados 75.656 domicílios em situação de irregularidade fundiária em Porto Alegre (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009, p. 67). A localização da maioria delas? Em regiões distantes das áreas centrais e, portanto, periféricas.<sup>3</sup>

A saída do Partido dos Trabalhadores depois de 15 anos no Governo Municipal (entre 1989 e 2004) tem redesenhado a geografia do poder, uma mudança ao mesmo tempo lenta, mas firme. O Orçamento Participativo não deixou de existir, políticas de construção de habitações de interesse social continuam em atividade e outros exemplos de uma certa “continuidade” poderiam ser apontados. Mas ao mesmo tempo, há um esvaziamento das funções e discussões do OP pela introdução do conceito de Governança Solidária Local, um fórum executivo e não deliberativo tendo como norte a corresponsabilidade. Esta esfera é uma parceria permanente entre Poder Público, iniciativa privada e o chamado terceiro setor em busca de “soluções” para os problemas da cidade. Ora, um fórum executivo que

3 Estes números correspondem ao levantamento realizado em 1999 e atualizado em 2005. Também deve ser destacado que a metodologia do Demhab difere do IBGE, ainda que não haja espaço para discutir estas diferenças metodológicas neste texto. O número de domicílios em situação precária, divulgado recentemente pelo IBGE dentro do cronograma de difusão dos resultados do Censo Demográfico 2010, é de 56.024 moradias. Mesmo com estas divergências numéricas, um fato não muda: a situação ainda não foi resolvida. E, aliás, se for levado em consideração apenas a metodologia e os dados do IBGE, a questão se configura pior, pois no Censo de 2000 foram contabilizadas 39.816 unidades em aglomerados subnormais, ou seja, não só a questão habitacional não foi resolvida como  *aumentou o número de famílias* vivendo em condições inadequadas na cidade.

chama a comunidade e empresários para discutir a cidade, só pode entrar em conflito com muitas das deliberações do OP, além de, como escreveu Baierle (2005, p. 49), substituir políticas de emancipação social pela integração subalterna às classes burguesas locais. Uma das formas de se perceber este esvaziamento do OP é através da quantidade demandada de obras efetivamente executadas: um levantamento da ONG Cidade (2010, p. 03) mostra que, entre 2005 e 2010, apenas 41% das obras demandadas foram concluídas, com o ápice do definhamento em 2010. Neste ano, das 191 obras listadas pelo OP, apenas 5 foram concluídas.

Mudanças de governo, com administrações que tendem a enxergar a cidade de maneira distinta da anterior, tendem a produzir (ou incentivar) formas de ocupação do território também diferentes. Na verdade, o que se tem visto nos últimos anos é um retorno às soluções privadas de gestão e uso do solo. O que se quer dizer com isso? Não que todo o arcabouço jurídico-institucional trazido pelo Estatuto da Cidade ou mesmo a própria legislação (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental) municipal tenham sido jogados fora. Mas o eixo principal de desenvolvimento, atualmente, está no mercado, no sentido que a produção de espaço na cidade está sendo feita, muito mais a partir da promoção e construção imobiliária privada, do que por indução de políticas públicas. O resultado mais imediato do ponto de vista espacial é a fragmentação do território, pulverizado numa miríade de construções de habitações voltadas para as classes médias e altas, que impactam sobre os bairros onde esta dinâmica é mais forte, trazendo adensamento, verticalização, engarrafamentos de trânsito, enfim, modificando o cotidiano de localidades e afetando as relações entre os diversos bairros da cidade.

Esta mudança de eixo foi favorecida sem dúvida pela conjuntura brasileira de crescimento econômico e ampliação de crédito impulsionada pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal e, nas áreas urbanas, principalmente pela disponibilização de dinheiro para financiamento de habitações. Como mostra Paulo Soares (2010), este novo momento da economia brasileira é acompanhado por um processo de reestruturação dos capitais inseridos na promoção e produção imobiliária. No caso de Porto Alegre, o resultado prático foi a expansão do setor via associações, fusões e aquisições de grupos promotores e construtores locais por grupos nacionais. No Brasil, tradicionalmente o mercado imobiliário era disperso e pulverizado em pequenas e médias empresas com atuação local. Isto tem mudado e agora há grandes empresas capitalizadas na bolsa de valores (inclusive em associação com o capital internacional) atuando na capital gaúcha.

A chegada de grandes grupos e o ritmo intenso de novas construções, inclusive de “novos e planejados” bairros (para uma descrição mais completa ver novamente Soares, 2010), tem produzido não só uma cidade mais fragmentada, mas também tem pressionado para cima o preço da terra. Um exemplo pode ser visto a partir de dados disponíveis pelo Secovi-RS (Sindicato da Habitação): o preço médio de venda de um apartamento usado de 3 dormitórios em Porto Alegre subiu 101%, entre 2003 e 2010. Enquanto isso, a inflação medida pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado) no período foi de 43,02%.

O que se tem nos dias de hoje, portanto, é uma situação onde ao mesmo tempo os grupos e setores populares têm diminuído sua influência e capacidade de produzir espaço por conta de mudanças na política local, e onde a própria competência de influir dos cidadãos é subordinada às dinâmicas que estão além do território da cidade, primordialmente nacionais no caso da dinâmica imobiliária de Porto Alegre, mas que podem vir a ser até mesmo internacionais - como na questão dos encargos impostos pela FIFA às cidades-sedes da Copa do Mundo. Resumo: perda de controle local, menos importância ainda para OP e conselhos populares locais.

### Conseqüências das transformações urbanas

É neste contexto que a cidade se apresenta para receber os jogos do campeonato mundial de futebol e no qual as obras associadas à competição são apresentadas para a população. Quais as conseqüências no/para o espaço urbano? Onde estão localizadas as obras? Qual o sentido desta localização?

Localização, neste texto, tem o sentido de ser um espaço relativo — para retomar a discussão de espaço de David Harvey (2006) — e, portanto, uma relação social. Este conceito é um dos fundamentos das ciências que se ocupam do espaço, não porque pode ser mensurado em quilômetros ou por qualquer outro sistema de medidas, como um espaço absoluto. É sim porque remete à *posição* que qualquer ser ocupa dentro de uma estrutura *relacional*, dentro de uma estrutura de coabitaciones onde a distância precisa ser considerada em termos de intensidade qualitativa da relação, não no sentido métrico (Martins, 2007, p. 48). Em palavras mais simples: todos os seres precisam se posicionar em relação a outros seres e objetos. Aliás, mais especificamente, todos os seres precisam se posicionar e se localizar no ambiente construído que chamamos de cidade. Distribuição, extensão e distância, deste modo, passam a ser atributos do ser e das relações sociais, configurando a localização como primordialmente relativa e relacional.

A partir disso, podemos novamente olhar a descrição das obras e o mapa apresentado algumas páginas atrás e perguntar: o que chama a atenção?

Duas coisas primordialmente. Uma, a questão da *localização* tanto das obras quanto das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). E o outro é o próprio aparecimento destas Áreas no mapa, já que a matriz de responsabilidades não menciona questões habitacionais como parte do pacote de Copa. Áreas Especiais de Interesse Social, pela legislação brasileira, são aquelas destinadas à produção e à manutenção de habitação de interesse social, ou seja, qualquer projeto de urbanização de assentamentos informais (favelas), ou mesmo, qualquer obra que interfira em áreas habitadas por população de baixa renda que precisa, obrigatoriamente, ter especificado e destinado AEIS para urbanização e/ou reassentamento. É por isso que aquelas áreas foram mapeadas. Algumas das obras viárias previstas afetarão aglomerados populacionais autoproduzidos. Assim, em 28 de dezembro de 2010, a Prefeitura Municipal publica no Diário Oficial a lei complementar nº 663 que institui áreas

que atendam à Demanda Habitacional Prioritária (DHP)<sup>4</sup> associadas ao Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal. Mesmo que não apareça diretamente na redação da lei a ligação disto com as obras da Copa, os movimentos sociais da cidade passaram a tratar estas áreas como as “AEIS da Copa”, pois a própria prefeitura anunciou que remoções provocadas pelos novos empreendimentos poderiam ser destinadas a estas localidades.

O fato de reassentamentos não aparecerem na Matriz de Responsabilidade — mas serem uma consequência *de fato* das intervenções no espaço urbano — dá uma medida da ordem de prioridades de um evento como a Copa do Mundo e da sujeição do grupo político atual a estas prioridades: primeiro, mobilidade, depois, habitação.

Na verdade, com exceção da reforma do estádio Beira-Rio, todas as obras listadas e previstas dizem respeito à mobilidade. E esta mobilidade, na prática, significa obras viárias, reformas em vias de circulação para alargamento de leito carroçável, prolongamento de avenidas e novos viadutos com o propósito de fazer transitar de modo mais fácil os automóveis. Com a melhora nas condições econômicas do país e de vida da população nos últimos anos, o fenômeno da proliferação de carros particulares nas cidades brasileiras tem sido enorme. No caso de Porto Alegre, a frota de veículos em circulação cresceu de 527.131 em 2004 para 701.576 em junho de 2011, segundo dados do Departamento de Trânsito estadual (Detran – RS). Isto representa um aumento percentual próximo a 33% no período e mais de 174 mil veículos. Enquanto a isso, é importante lembrar, a população entre 2000 e 2010 teve um acréscimo de pouco mais de 48 mil pessoas. O resultado prático é uma média muito próxima de um carro para cada dois habitantes na capital gaúcha, atualmente. Como lembra Vasconcellos (2001, p. 116), a mobilidade aumenta quando a renda aumenta e este pode ser considerado um fenômeno universal. Derivado disto, o uso de modos diversos de transporte também é altamente influenciado pela renda, o que ajuda a explicar a troca de transporte público pelo individual por uma parcela cada vez maior da população. O que se tem, então, é uma resposta circular do Poder Público: aumento de automóveis significando aumento de investimentos na quantidade de vias, que tem como consequência mais estímulo à compra de automóveis, que faz novamente o círculo se fechar: mais investimentos em elevados, avenidas, alargamentos e extensões de ruas. E é exatamente isto que as obras listadas para a Copa parecem fazer: perpetuar o ciclo vicioso de investimentos destinados à locomoção individual e à classe média.

Isto tudo não é contraditório com o fato de haver investimentos previstos também para o transporte coletivo, a partir da proposta de implantação dos BRTs. Um primeiro indicador é o monetário: a verba para a adequação das 3 vias previstas no projeto dos BRTs corresponde à R\$ 104 milhões, um pouco menos de 1/5 do custo estimado total das obras, 524,9 milhões de Reais (lembrando também que nesta despesa não está contabilizada verba de reforma/ampliação do Aeroporto Salgado

<sup>4</sup> A Demanda Habitacional Prioritária é a parcela da demanda por Habitação de Interesse Social destinada à população com renda familiar igual ou inferior a 5 (cinco) salários mínimos, como define o artigo 22 do Plano Diretor da cidade.

Filho). O segundo indicador relaciona-se exatamente com o fato de ser *adequação* de vias. Decorrência de as avenidas onde passarão os BRTs já possuírem corredores exclusivos para ônibus. A separação da circulação do transporte coletivo dos automóveis particulares, através de canaletas, começou a ser implantado em Porto Alegre a partir de 1979, estando presente hoje nas principais avenidas da cidade. Conseqüentemente, o que acontecerá não é uma novidade em termos de circulação e uso de vias urbanas pelo transporte coletivo, mas uma modernização (sem entrar aqui no mérito da palavra “modernização”). Não é nosso interesse discutir se a proposta de BRTs é a melhor solução técnica para o transporte coletivo, mas entender as transformações todas no contexto de sua abrangência sobre o território e da capacidade de indução na ocupação do espaço. Portanto, por ser uma reforma de corredores exclusivos para ônibus já existentes, por um lado, pode-se dizer que não há alteração significativa no território onde passarão os novos coletivos. Por outro lado, os BRTs afetarão quem mora mais longe do centro histórico da capital. Um dos motivos da reforma — como já citado no início deste texto — é reduzir o volume de ônibus que se deslocam por dia ao Centro da cidade, 33 mil em média. Para que isto possa acontecer, os passageiros de ônibus procedentes dos bairros da Capital e da Região Metropolitana desembarcarão nos portais e no terminal Triângulo. Desse terminal, tomarão ônibus articulados especiais para seguir viagem dentro da cidade. É uma solução que pretende eliminar problemas de congestionamento e baixa velocidade (principalmente nos horários de pico do trânsito), criando uma rede de linhas troncais e alimentadoras. *Temos um aparente paradoxo, portanto: o número de veículos aumenta em velocidade muito maior que a população e a solução empregada visa reduzir o número de ônibus e não de carros particulares.* E para que isso aconteça, os habitantes de bairros periféricos e provenientes de cidades da Região Metropolitana terão que tomar mais de uma condução para chegar ao centro de Porto Alegre, visto que a partir da inauguração do sistema, muitas linhas não se dirigirão mais para o centro e sim para algum dos Portais. Resumindo: em termos de localização, os mais afetados serão os habitantes de lugares distantes dos novos Corredores de Ônibus, pois mesmo que o tempo de deslocamento se torne mais eficiente *dentro* da via segregada (o que ainda deverá ser comprovado), este morador será obrigado a utilizar mais de um ônibus, algo que hoje não é necessário: a linha alimentadora e a linha BRT. Não há ainda evidência de que isto melhorará a qualidade de deslocamento desta população ou mesmo diminua o tempo de viagem total. E, diga-se de passagem, até o momento em que estas linhas estão sendo escritas e mesmo com as obras em andamento, a Prefeitura Municipal não apresentou nenhum estudo que comprove qualquer afirmação sobre a melhoria no acesso aos bairros distantes.

O que se tem então é a volta da questão da localização como fator para o entendimento das dinâmicas que podem ser encadeadas com as obras da Copa. Isto aparece claramente quando olhamos novamente para o mapa: algo que deve chamar a atenção é exatamente a *posição* — no sentido mesmo de localização — em

que se encontram as Áreas passíveis de intervenção para regularização fundiária e construção de habitações populares. E que posição é essa? Uma localização periférica. A grande maioria das AEIS está distante de locais que podem ser considerados centrais em Porto Alegre. Assim, está se repetindo um padrão clássico no desenvolvimento das cidades brasileiras e que inclusive parecia superado: pobres ficam em áreas distantes e periféricas e classes médias e altas em áreas centrais.

É preciso esclarecer mais uma coisa: a expressão “áreas centrais” não se refere necessariamente ao *bairro* Centro histórico, por exemplo. São áreas centrais das cidades aquelas nas quais a infraestrutura (calçamento, serviços de iluminação, água, esgoto, etc.) existe e funciona e a acessibilidade é a melhor: locais onde existe escolas, comércio, serviços e empregos abundantes, vias de acesso fácil e com amplo sistema de transporte para outros lugares, etc. Neste sentido, bairros como Menino Deus, Moinhos de Vento, Petrópolis entre outros devem ser considerados áreas centrais. Por outro lado, bairros como Sarandi e Lomba do Pinheiro são periféricos. Em consequência, reforçamos novamente o fato de a localização ser relativa: o Centro só é centro em relação a uma periferia e *as dinâmicas de crescimento urbano podem modificar estas posições*. Levada adiante, a discussão da centralidade pode inclusive ser muito rica em proposições para o entendimento do espaço intra-urbano, através do reconhecimento das multiplicidades de centros e da ideia de centralidades vividas (Serpa, 2011, p.104).

O significado disto é que as cidades podem ser entendidas, entre outras coisas, como uma arena de disputas por localizações (Villaça, 1998). E se é disputa, temos vencedores: a estes os melhores bairros e localizações (os mais ricos), enquanto aos mais pobres cabe se localizar em bairros periféricos. O conjunto de intervenções urbanas previstas deve provocar um reforço da dinâmica centro-periferia, pois vejamos: as obras na região central são de melhorias viárias que, como toda melhoria viária, com certeza provocará valorização imobiliária no entorno; as obras na periferia são de construção de moradia para os pobres, mesmo que a infraestrutura nestas localizações seja deficiente e, como visto, o próprio deslocamento para estas regiões será alterado profundamente com o novo desenho do transporte coletivo.

Além de reforçar uma dinâmica tradicional de maiores investimentos em áreas já abundantes de infraestrutura, enquanto áreas carentes recebem menos dinheiro, o conjunto de obras parece ignorar um dos preceitos de um bom planejamento: não tratar separadamente as várias partes constituintes de uma cidade, pois a proposta para a Copa nitidamente não integra mobilidade e habitação. Aliás, como já comentado neste texto, a habitação aparece como um entrave atrapalhando as obras de mobilidade. A prioridade é como os visitantes vão se deslocar pela cidade e não os moradores da própria. Mesmo com as obras e as intervenções urbanas ainda não terminadas, já existe um exemplo emblemático: as obras de duplicação da Av. Tronco. Como descrito na primeira seção deste trabalho, para o alargamento/duplicação da via é necessária a remoção de aproximadamente 1.500 famílias que moram na área de intervenção. O que se tem no presente momento (final de 2012)? O alargamento de partes da Avenida já começou, mas as novas unidades habitacionais

para os moradores afetados sequer tem empreiteira contratada ainda. Portanto, os moradores estão sendo gradativamente retirados *antes* da construção de suas novas moradias. A Prefeitura está resolvendo esta questão fornecendo bônus moradia para as famílias afetadas. A previsão da Administração Municipal é fornecer 400 bônus como forma de liberar áreas para as obras. Com o preço da terra e, portanto, das habitações se valorizando constantemente nos últimos anos, muitas famílias ao receber o bônus acabam comprando casa *em outros municípios* da região Metropolitana, como a própria propaganda alardeia:

Somando o seu bônus com o do filho, hoje seu vizinho na Vila Cruzeiro, Marina, 62 anos, comprou uma casa para a família em Alvorada, no valor de R\$ 104.680,00, cuja titularidade será de 50% para cada morador cadastrado. 'Pra mim foi muito bom, porque conseguimos uma casa mais espaçosa. Pegando o bônus, a gente escolhe onde quer morar', disse. O esposo, Adão, 74 anos, concorda que foi a escolha acertada pra a família. 'Estou contente. Além de nós, outros vizinhos sem condições terão uma casa ótima para viver', avaliou. O Bônus Moradia é uma opção oferecida às famílias reassentadas em razão das obras de mobilidade urbana da Copa 2014, cadastradas pelo Departamento Municipal de Habitação (Demhab). Nesta modalidade, a aquisição da casa própria se dá com maior rapidez. Além do bônus, o município está pagando indenizações e disponibilizando o aluguel social. (Demhab, 2012)

Não está em discussão aqui se algumas famílias individualmente possam ficar contentes em sair da região onde sempre moraram. O que a citação nos mostra é que as soluções de remoção e reassentamento estão sendo planejadas de forma a confrontar um dos acordos firmados e registrados em ata pelo processo do Orçamento Participativo já há alguns anos. Este acordo diz duas coisas: 1) a prioridade de construção de habitações e regularização fundiária deve ser da permanência dos moradores no mesmo local, sempre que possível; 2) quando isto não for possível e o deslocamento com reassentamento for a única solução, deve ser garantida a permanência da população deslocada *na mesma região* do OP. Tudo isso tem sido ignorado em nome dos "compromissos com a Copa", como já havia demonstrada a primeira das remoções causadas pelas obras, a transferência da Vila Dique para a ampliação da pista do Aeroporto Salgado Filho.

### Considerações finais

É preciso reafirmar aqui que o conjunto de obras em andamento reforçam centralidades já existentes e concentram investimentos em regiões da cidade onde a renda média dos habitantes é mais alta. Além disso, todo este processo passa ao largo das decisões tomadas pelas assembléias e instâncias do Orçamento Participativo, mostrando como a participação atualmente tem uma posição subordinada nas dinâmicas urbanas de Porto Alegre. Nenhuma obra da Copa entrou em discussão no OP; aliás, as prioridades definidas para aplicação de recursos para o período 2012/2013 pelas Regiões do OP não são de mobilidade ou duplicação de vias urbana: das 17

Regiões, 10 escolheram a temática “habitação” como prioritária (um reflexo da questão habitacional irresolvida na cidade) e somente a Região Nordeste escolheu uma prioridade semelhante às obras da Copa, que é “pavimentação” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2012).

A partir disso, o que se deve esperar até 2014?

A tendência parece ser a continuidade de processos de valorização imobiliária, que tem como consequência mais óbvia o encarecimento da moradia para todos, inclusive os mais pobres. Esta valorização empurra os pobres para ainda mais longe, onde a terra ainda é relativamente barata. Isto pode ser comprovado atualmente pela localização das AEIS, como visto anteriormente. Aliás, quando pela dinâmica de crescimento urbano um bairro começa a deixar de ser periférico, uma das primeiras coisas que acontece é a substituição de moradores mais pobres, a partir da construção de empreendimentos imobiliários para classes mais altas, e o consequente aumento do preço da terra como demarcador da nova posição do bairro na localização relativa dentro da cidade.

Reforçamos que a perspectiva, do ponto de vista de transformações positivas para a população mais pobre não é muito boa pelos motivos expostos anteriormente. Mas também deve ser lembrado que Porto Alegre tem um histórico de lutas sociais e populares bastante intenso. Aliado a isto, existe um amplo leque de Leis que podem apoiar a luta dos que querem ter o direito à cidade plenamente, não uma cidade fragmentada em interesses particulares. O Estatuto da Cidade e a própria legislação municipal possuem vários mecanismos e instrumentos à disposição das lutas sociais, como por exemplo, a função social da propriedade. Mas estes instrumentos não funcionam por si só. A existência de um instrumento urbanístico como as AEIS, sem dúvida, foi um avanço no direito à moradia, mas e o direito à cidade? Lutar para que a Periferia se torne Centro, sem expulsar os moradores mais pobres, também deve ser uma luta de todos. Da mesma maneira como se deve lutar para que o legado da Copa não seja pura especulação imobiliária e obras que reforcem a periferização da pobreza. Ainda é incerto o resultado de todas as lutas e movimentos que se iniciam e as contradições desencadeadas pelos acontecimentos aqui expostos. É assim mesmo: o espaço é produzido social e contraditoriamente, com resultados muitas vezes não previstos ou pretendidos pelas diversas forças sociais envolvidas. ©EURE

### Referências bibliográficas

- Abramo, P. (2007). *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Baierle, S. (2005). *Lutas urbanas em Porto Alegre: entre a revolução e o transformismo*. Porto Alegre: Cadernos da Cidade.
- Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (2010). *De olho no Orçamento*, 29 (outubro de 2010).
- Costa, B. M. (2001). Porto Alegre e sua região metropolitana. In Prefeitura Municipal de Porto Alegre, *Relatório de Indicadores Sociais de Porto Alegre – ano III – 2000* (pp. 07-51). Porto Alegre: Prefeitura Municipal.
- Departamento Municipal de Habitação (Demhab) (2012). *Avenida Tronco: Bônus é oportunidade para qualificar moradias*. Acesso em 30 de outubro de 2012 em [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_noticia=155902&AVENIDA+TRONCO:+BONUS+E+O+PORTUNIDADE+PARA+QUALIFICAR+MORADIAS](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_noticia=155902&AVENIDA+TRONCO:+BONUS+E+O+PORTUNIDADE+PARA+QUALIFICAR+MORADIAS)
- Harvey, D. (2006). Space as a keyword. In N. Castree & D. Gregory (Orgs.), *David Harvey: A critical reader* (pp. 270-293). Oxford: Blackwell.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (n.d.). *Censo Demográfico 2010*. Acesso em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados>
- Lahorgue, M. L. (2007). A esquerda no poder local: Porto Alegre e o Partido dos Trabalhadores. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 11(245) (16). Acesso em <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24516.htm>
- Lahorgue, M. L. (2011). Porto Alegre: espaço e políticas urbanas. In E. B. Costa & R. S. Oliveira (orgs.), *As cidades entre o “real” e o imaginário: estudos no Brasil* (pp. 129-152). São Paulo: Expressão popular.
- Marquetti, A. (2002). O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre. *Trabalho apresentado no 1º Encontro de Economia Gaúcha*. Porto Alegre: 16 e 17 de maio.
- Martins, E. R. (2007). Geografia e Ontologia: o fundamento geográfico do Ser. *GeoUSP*, 21, 33-51.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2000). *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA)*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2009). *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Etapa II – diagnóstico do setor habitacional de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, fevereiro de 2009.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2010). Lei Complementar nº 663, de 28 de dezembro de 2010. *Diário Oficial de Porto Alegre*. Edição 3920. Quarta-feira, 29 de dezembro de 2010.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2012). *Orçamento Participativo*. Acesso em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php>
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (n.d.). *Projeto BRT/Portais da cidade*. Acesso em 15 de junho, 2011, em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgae/usu\\_doc/portais.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgae/usu_doc/portais.pdf)
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.
- Santos, M. (1980). *Por uma geografia nova*. São Paulo: Editora Hucitec – Humanismo, Ciência e Tecnologia.
- Santos, M. (1996). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Editora Hucitec – Humanismo, Ciência e Tecnologia.

- Serpa, A. (2011). Lugar e centralidade em um contexto metropolitano. In A. F. Carlos, M. L. Souza & M. E. Sposito (Orgs.), *A Produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto.
- Soares, P. R. R. (2010). Del presupuesto participativo a los megaproyectos: la producción del espacio urbano en Porto Alegre en el siglo XXI. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 14(331) (28). Acesso em <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-28.htm>
- Tartaruga, I. G. P (2003). *O Orçamento Participativo de Porto Alegre: o lugar e o território do cidadão*. Dissertação de Mestrado, Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- Vasconcellos, E. A. (2001). *Transporte público, espaço e equidade: análise das políticas públicas*. São Paulo: Annablume.
- Villaça, F. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel.

## El rol del lugar y el capital social en la resiliencia comunitaria posdesastre. Aproximaciones mediante un estudio de caso después del terremoto del 27/F

**Claudia González-Muzzio.** Ámbito Consultores Ltda., Santiago, Chile.

**RESUMEN** | Generar comunidades urbanas resilientes a los desastres es una necesidad, debido a que la mayor parte de la población vive en ciudades y estas son altamente vulnerables a la ocurrencia de tales eventos. Mediante un estudio de caso en el contexto urbano, se analiza el rol del lugar y del capital social en el período de emergencia luego del terremoto del 27 de febrero de 2010 en Chile. Los resultados indican que ambos factores modificaron fuertemente la resiliencia inherente de la ciudad y de su comunidad. Al verse sobrepasada inicialmente la capacidad de absorber los impactos generados por el evento, los habitantes de las zonas afectadas se vieron obligados a adaptarse rápidamente a la nueva situación, aprovechando para ello los recursos disponibles en el área. El surgimiento de nuevos grupos y comportamiento emergentes, así como las características del lugar, contribuyeron positivamente a mejorar la resiliencia adaptativa de la comunidad. Estos factores deben considerarse en la planificación y/o reconstrucción de ciudades con mayores niveles de resiliencia.

**PALABRAS CLAVE** | capital social, planificación urbana, vulnerabilidad.

**ABSTRACT** | *Generating urban communities resilient to disasters is a necessity, because most of the population lives in cities, which are highly vulnerable to disasters. By means of a case study in an urban context, the role of place and social capital is analyzed during the emergency period following the earthquake occurred on 27 February 2010 in Chile. Results indicate that both factors strongly modified the inherent resilience of the city and the community. At first, citizens' capacity to absorb shocks generated by the event was surpassed, forcing people to adapt quickly to the new situation, drawing on the resources available in the area. The emergence of groups and unheard of behavior, as well as site characteristics, contributed positively to improve the adaptive resilience of the community. These factors should be considered in planning and/or reconstruction of more resilient cities.*

**KEY WORDS** | *social capital, urban planning, vulnerability.*

Recibido el 15 de marzo de 2011, aprobado el 27 de septiembre 2012

E-mail: Claudia González-Muzzio, cegonzalezm@gmail.com

## Introducción

A pesar de los esfuerzos hechos en todo el mundo a partir de la década de los noventa para disminuir la vulnerabilidad a los desastres y las pérdidas humanas y materiales causadas por estos, la población afectada por desastres “naturales” ha ido en aumento, así como los costos económicos de los mismos. Desde el año 2000 en adelante, más de 2,7 billones de personas se han visto afectadas, las pérdidas económicas alcanzaron 1,3 trillón de dólares y murió 1,1 millón de personas (The United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNISDR], 2012). El año 2010, el terremoto de Haití fue el más mortífero, con más de 220.000 víctimas fatales, mientras el terremoto de Chile fue el más costoso, con pérdidas que alcanzaron los 30.000 millones de dólares. Y en el terremoto de Japón en 2011 murieron casi 20.000 personas y se registraron daños por 210.000 millones de dólares (EM-DAT, 2012).

El aumento de la población vulnerable a los desastres no se debe solo al crecimiento demográfico, sino a que la gente se concentra mayoritariamente en áreas urbanas. Más del 50% de la población mundial vive en ciudades y, en Chile, se estimaba que —al año 2010— lo hacía el 87% de la población (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2005), principalmente en las áreas centro y sur del país. Por ello, si bien la reconstrucción sustentable de las áreas dañadas tras un desastre es un imperativo, es necesario considerar que la mayoría de la población chilena es vulnerable a la ocurrencia de desastres gatillados por eventos naturales. Es preciso pensar en cómo reducir la vulnerabilidad de las áreas urbanas, no solo cuando han sido afectadas por un evento, sino con anterioridad a que ello ocurra. El saber que “somos un país sísmico” o “permanentemente expuesto a los desastres naturales”, frases recurrentes en estos días, no basta.

Mediante el análisis de lo ocurrido en una comunidad urbana después del terremoto de 2010, se busca identificar cuál fue el rol del lugar y del capital social en la resiliencia comunitaria posdesastre durante el primer mes que siguió al evento, y dar cuenta de la interacción existente entre ambos factores.

### Contexto

El terremoto del 27 de febrero de 2010 en Chile fue percibido por alrededor del 80% de la población del país y afectó a aproximadamente a 2,5 millones de personas. La magnitud registrada de 8,8  $M_w$  (magnitud de momento sísmico) lo convierte en el sexto terremoto más grande del cual se tenga registro. Más de novecientas ciudades y localidades menores fueron afectadas, cinco de ellas con más de 100.000 habitantes y cuarenta y cinco de más de 5.000 (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [Minvu], 2010).

La región del Biobío fue una de las que sufrió más daños, por lo que, en conjunto con otras tres, fue declarada zona de catástrofe tras el sismo. El colapsado edificio “Alto Río”, en Concepción, se convirtió en símbolo de la tragedia a nivel nacional, mientras que el tsunami que siguió al terremoto afectó severamente a Talcahuano y San Vicente, una de las principales áreas portuarias del país, y también

a importantes industrias y algunos poblados costeros de la zona, como Dichato. Al igual que en otras áreas, los sistemas de comunicaciones colapsaron y los servicios básicos se vieron interrumpidos por varios días, e incluso semanas. Inmediatamente después del terremoto, los saqueos fueron un grave problema en la región. De ellos fueron víctimas supermercados y grandes tiendas, al igual que como estaciones de servicio y pequeños comercios, al menos durante los primeros tres días, tras lo cual el Ejército se hizo cargo de la seguridad y hubo toque de queda por alrededor de un mes. La población se sintió en completo desamparo y las deficiencias en el actuar de las autoridades durante la emergencia, tanto a nivel regional como nacional, son fuente de debate hasta el día de hoy.

### **Resiliencia comunitaria, capital social y lugar**

Durante los últimos quince años, la resiliencia comunitaria ha sido uno de los focos de estudio en la investigación sobre desastres, principalmente desde que se acordara el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, el principal acuerdo internacional para la reducción de riesgos de desastres, que promueve el aumento de la resiliencia de naciones y comunidades (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres [EIRD], 2005). Para su definición y medición, últimamente se ha comenzado a considerar la relación entre distintos componentes de una comunidad, aunque aún no hay consenso respecto de si el concepto de resiliencia es solo aplicable a los sistemas sociales, o si es posible utilizarlo también en el caso de sistemas físicos o del medio construido. En esa disyuntiva, la mayor parte de la literatura existente sobre desastres considera de manera separada el capital social, por un lado, y el medio construido, por el otro.

Las definiciones de resiliencia están ligadas a los campos de estudio donde se emplea dicho concepto (González Muzzio, 2010). La primera definición fue propuesta por Holling en 1973, en un contexto ecológico, y luego han seguido muchos otros autores e instituciones (en el contexto de desastres, véase Mileti, 1999; Norris, Stevens, Pfefferbaum, Wyche & Pfefferbaum, 2008; UNISDR, Resilience Alliance et al., en U.S. Indian Ocean Tsunami Warning System [IOTWS], 2006; entre otros). En general, las definiciones coinciden en señalar que una entidad es resiliente cuando tiene la capacidad de mantener y/o recuperar sus estructuras y funciones después de una perturbación. Algunos autores consideran que la resiliencia solo es aplicable a personas (Ganor & Ben-Lavy, 2003), mientras otros apuntan a la interdependencia entre los sistemas sociales y los ecológicos (Folke et al., 2002 y 2005; por ejemplo). Los enfoques más integrativos sobre resiliencia, sin embargo, son recientes. Godschalk (2003) señala que una ciudad resiliente es “una red sustentable de sistemas físicos y comunidades humanas”. Cutter, Boruff y Shirley (2003), por su parte, postulan que tanto el contexto geográfico como el tejido social determinan la vulnerabilidad de un lugar frente a un potencial desastre, entendiendo ‘vulnerabilidad’ como concepto opuesto a la resiliencia.

Una comunidad urbana es un sistema donde los ambientes construido, social, natural y económico interactúan y se influyen uno al otro (Norris et al., 2008,

p. 128). Cutter et al. (2008b, p. 2) definen la resiliencia comunitaria en el contexto de la gestión de desastres como la “habilidad de un sistema humano de responder y recuperarse. Incluye aquellas condiciones inherentes al sistema que le permiten absorber impactos y enfrentar el evento, así como los procesos adaptativos posteriores que facilitan la capacidad del sistema de reorganizarse, cambiar y aprender en respuesta al evento”, definición empleada en este caso.

El nivel de resiliencia de base o inherente de una ciudad (Rose, 2004) no es necesariamente un indicador de su grado de recuperación con posterioridad a un desastre, pues qué tan resiliente sea variará en función de la severidad del evento (Tierney, 2009) y de las respuestas iniciales de la comunidad (Cutter et al., 2008a). En este sentido, se debe considerar que planificar una ciudad cuyo soporte físico se presume “resiliente”, no necesariamente garantiza una rápida recuperación de la misma tras un desastre.

Cutter et al. (2008a) publicaron un modelo de resiliencia del lugar donde ocurre o puede ocurrir un desastre, conformado por el medioambiente construido, el sistema natural y el sistema social (Figura 1). Dicho modelo plantea que con anterioridad a la ocurrencia de un evento, el lugar presenta un nivel de vulnerabilidad y un grado de resiliencia inherentes al conjunto de sus componentes, que incluyen las dimensiones ecológica, social, económica, institucional, de infraestructura y de competencias de la comunidad. Cuando el evento sucede, presenta determinadas características y causa efectos inmediatos que gatillan respuestas de la comunidad. La capacidad que esta tiene para absorber el impacto puede o no verse sobrepasada por los efectos del desastre y las respuestas iniciales. Cuando no es sobrepasada, el grado de recuperación (y su rapidez) es alto. Pero si la capacidad de la comunidad de absorber impactos es sobrepasada, se requiere de resiliencia adaptativa, es decir, de respuestas dinámicas que los autores del modelo caracterizan como innovadoras y de permanente aprendizaje.

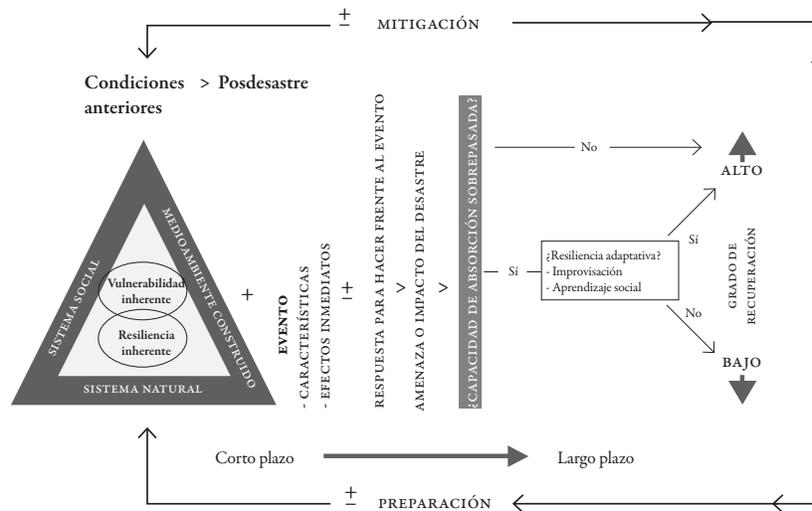
El modelo de Cutter y sus colegas constituye una de las escasas aproximaciones a la relación entre los sistemas construido, natural y social en la resiliencia comunitaria posdesastre. A nivel de barrio, en tanto, su papel en la resiliencia fue reconocido por Wallace y Wallace (2008), quienes enfatizaron su importancia debido a que corresponde al “nivel crítico de organización entre el nivel individual o familiar, la municipalidad y la región metropolitana”.

Las características o propiedades de una comunidad resiliente son un aspecto sobre el que no existe pleno acuerdo en la literatura. No obstante, una de las propuestas más citadas es la del MCEER (*Multidisciplinary Center of Earthquake Engineering Research*), que identifica cuatro propiedades aplicables a los sistemas físicos y a los sociales (Cuadro 1).

El capital social se entiende acá como un “activo multinivel que comprende la participación de individuos en grupos formales o informales o redes en la comunidad, así como las relaciones entre ellos y con las instituciones establecidas” (González-Muzzio, 2010). Dynes (2002) señala que este es el único tipo de capital que puede aumentar producto de un desastre. Norris et al. (2008) plantean que el capital social consiste en una serie de capacidades adaptativas que se refieren a las estructuras

sociales y a la red de interconexión entre ellas; al soporte social, entendido como la ayuda percibida y/o recibida; y al sentido de comunidad y apego al lugar. Esto último puede influir tanto positiva como negativamente en la respuesta posdesastre.

FIGURA 1 | Modelo de ‘Resiliencia del Lugar frente a los Desastres’ (DROP Model)



FUENTE CUTTER ET AL., 2008A, P. 602. ORIGINAL EN INGLÉS.  
 \* DROP, SIGLA EN INGLÉS PARA *DISASTER RESILIENCE OF PLACE*.

CUADRO 1 | Propiedades de una comunidad resiliente

PROPIEDAD	DESCRIPCIÓN
Robustez	La habilidad de los elementos, sistemas y otras unidades de análisis de soportar presiones o demandas sin sufrir daño, degradación o pérdida de función.
Redundancia	La medida en que los elementos, sistemas y otras unidades de análisis pueden cumplir funcionalmente con los requerimientos en caso de disrupción, degradación o pérdida de función de los sistemas primarios.
Recursos	La capacidad para identificar problemas, establecer prioridades y movilizar recursos para evitar o enfrentar el daño o la disrupción; la habilidad de emplear recursos materiales y humanos para satisfacer las prioridades y cumplir metas.
Rapidez	La capacidad de satisfacer las prioridades y cumplir metas de una manera oportuna.

FUENTE TIERNEY (2003), EN GONZÁLEZ-MUZZIO (2010), SINTETIZANDO LAS PROPUESTAS DE INVESTIGADORES DEL MCEER (ORIGINAL EN INGLÉS).

En cuanto al capital social y la respuesta institucional posdesastre, investigadores del Centro de Investigación de Desastres de la Universidad de Delaware caracterizan la respuesta institucional y organizacional en función de su estructura y las actividades que llevan a cabo, diferenciando a instituciones y organizaciones según si dicha estructura y actividades se mantienen o cambian respecto de la situación previa al desastre. Quarantelli (2004) señala que, luego de un desastre, la creación de capital social y la aparición de grupos emergentes, así como el comportamiento emergente de instituciones y organizaciones existentes, son inevitables debido a la necesidad de acción inmediata después de ocurrido un evento. Es importante considerar la aparición de organizaciones y el comportamiento que surge o “emerge” durante el período posdesastre, porque ambos son reflejo de la flexibilidad y adaptabilidad de la comunidad a la nueva situación y de su capacidad para gestionar recursos acordes a los problemas que debe enfrentar.

Por su parte, el papel de las redes sociales y de las tecnologías de información y comunicación en la respuesta comunitaria posdesastre comenzó a ser investigado recientemente. Sutton, Palen y Shklovski (2008) consideran que el uso de los medios de comunicación y las redes sociales en el contexto de los desastres promoverán cambios más amplios en la respuesta comunitaria. Sin embargo, al momento de esta investigación no había estudios en áreas donde los sistemas y redes de telecomunicaciones hubieran fallado luego de ocurrido un evento. Aun así, tanto la Cruz Roja como Facebook reconocieron que las redes sociales y los medios de comunicación fueron importantes para mejorar la respuesta de la comunidad después de los terremotos de Chile y Haití (Cruz Roja, 2010; Inside Facebook, 2010).

### Área de estudio

Para analizar la importancia del lugar y el capital social en la resiliencia comunitaria posdesastre, se tomó la ciudad de San Pedro de la Paz en el Área Metropolitana de Concepción (AMC) como caso de estudio.

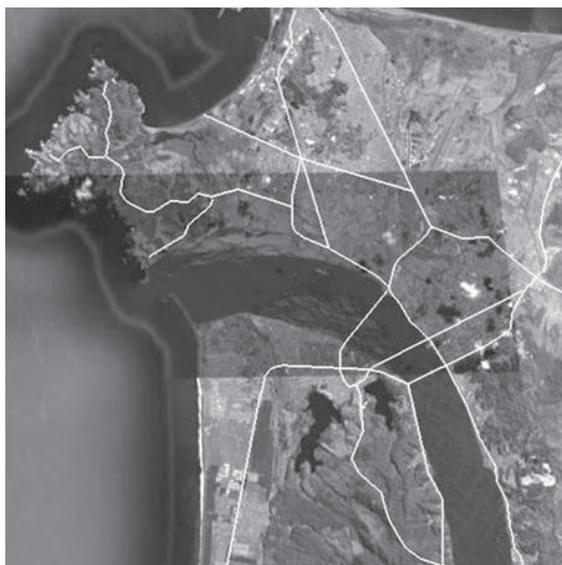
El AMC tiene actualmente más de un millón de habitantes. En los últimos años, se ha caracterizado por un proceso de expansión urbana acelerado que ha implicado pasar de 4.747,121 hectáreas urbanizadas en 1974 (Smith & Romero, 2009) a más de 10.000 hectáreas construidas en la actualidad. Producto de la continua expansión urbana, se han ido urbanizando áreas de alto valor ambiental, incrementando además la exposición de la población a peligros naturales debido a la ocupación desmedida de áreas inundables —principalmente humedales—, el borde costero y cerros.

San Pedro de la Paz se ubica en la ribera sur del río Biobío, frente a la ciudad de Concepción. La población comunal se estimaba al año 2009 en 93.241 habitantes (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [Subdere], 2010). Fue nombrada “comuna” en 1995, aunque el origen de la urbanización del área está vinculado al terremoto de 1960, luego del cual se construyó la Villa San Pedro con el fin reducir el déficit de vivienda ya existente en el área de Concepción y agravado por dicho terremoto (Franck & Pérez, 2009). A partir de los años setenta, el proceso de crecimiento urbano en la comuna ha sido continuo, motivado primero por la existencia de terrenos disponibles a bajo costo y luego por la oferta de áreas no urbanizadas en un “entorno ambiental privilegiado”. Aunque actualmente la comuna

cuenta con supermercados, colegios y equipamiento básico repartido en distintos subcentros, sigue siendo predominantemente residencial y altamente dependiente del resto del AMC. Al 2002, un 56% de los habitantes de San Pedro estudiaba o trabajaba en otras comunas del AMC (Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2002). Se trata de una comuna con un alto grado de segregación socioespacial, caracterizada por la presencia de condominios orientados a población de altos ingresos, localizados principalmente en las áreas altas, más centrales y mejor equipadas de la comuna, que contrastan con la existencia de poblaciones que surgieron inicialmente de la erradicación de población de bajos ingresos desde otros sectores del AMC, principalmente desde Concepción, y que se ubican en las áreas bajas y más alejadas de los centros de servicios.

El terremoto de 2010 no causó mayores daños en las edificaciones e infraestructura de la comuna, que tampoco fue afectada por el tsunami. No obstante, quedó semiaislada por varios días, debido a los daños en los puentes que cruzan el río Biobío y en las rutas a Santa Juana y Coronel (Figura 2), siendo objeto de saqueos masivos durante la primera semana que siguió al sismo. Se vieron afectados supermercados, estaciones de servicio, centros comerciales (por ejemplo, el Versluys), bodegas de alimentos, farmacias, restaurantes y pequeños comercios, tanto nuevos como antiguos, en distintos sectores de la comuna. Sanzana (2010) señala que San Pedro siguió a Concepción en cuanto a las denuncias de robo con fuerza, que alcanzaron a 102 en 2010, en comparación con 52 en 2009 en la misma comuna. No se indica, sin embargo, cuántos de ellos corresponden específicamente a saqueos.

FIGURA 2 | San Pedro de la Paz en el contexto del AMC



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE IMAGEN GOOGLE EARTH<sup>®</sup>. LAS LÍNEAS CORRESPONDEN A VIALIDAD PRINCIPAL INTERCOMUNAL.

## Metodología

Se busca comprender la importancia que tuvieron tanto el capital social existente y el generado tras el terremoto, como la configuración espacial del medio construido y los recursos presentes en el territorio, en cuanto a facilitar o dificultar la resiliencia de la comunidad urbana con posterioridad al desastre, durante el período correspondiente al primer mes luego de ocurrido el evento. Lo anterior, tomando en consideración las particulares circunstancias que siguieron al terremoto en San Pedro de la Paz, y que incluyeron el aislamiento físico, la caída de los sistemas de telecomunicaciones, falta de servicios básicos por un período prolongado y la ocurrencia de saqueos<sup>1</sup> masivos.

Los datos se obtuvieron y analizaron considerando metodologías cuantitativas y cualitativas en conjunto. Se realizaron quince entrevistas en profundidad, una encuesta en línea y una revisión exhaustiva de prensa, así como del contenido de *posteos* en redes sociales, a través de Internet.

Las entrevistas se realizaron a dos distintos grupos de informantes: miembros de instituciones de nivel comunal a cargo de labores relacionadas con la emergencia, e informantes clave de la sociedad civil, tales como comerciantes, voluntarios y vecinos. Las entrevistas tuvieron una duración de entre cuarenta minutos y dos horas treinta minutos, y se llevaron a cabo durante una semana en junio de 2010. Se incluyeron preguntas cerradas y abiertas relativas al capital social existente y creado luego del terremoto, los problemas enfrentados por la población, los recursos básicos existentes en la comuna y su disponibilidad para ser utilizados durante la emergencia, y las actividades llevadas a cabo por cada entrevistado (o su institución, si correspondía) luego del terremoto. Respecto del perfil de los entrevistados, tenían entre 18 y 75 años, once hombres y cuatro mujeres, y varios de ellos ocupaban cargos en instituciones ligadas al manejo de la emergencia.

La encuesta en línea estuvo abierta entre el 19 de junio y el 18 de julio de 2010. Fue contestada por 112 personas, con 47 respuestas completas (42% del total). Para invitar gente que respondiera la encuesta se hizo un *posteo* en Twitter, así como en grupos y páginas de Facebook relacionados con el terremoto en la comuna. De quienes completaron la encuesta, veintiséis tenían entre 26 y 40 años, catorce tenían entre 40 y 65 años y siete tenían 25 años o menos. De ellos, veintitrés son mujeres y veinticuatro, hombres.

Tanto las encuestas como las entrevistas consideraron tres cortes temporales en cuanto a problemas identificados, forma de enfrentarlos y otras preguntas relativas a la emergencia; esto es, las primeras cuarenta y ocho horas, la primera semana y el primer mes luego del terremoto.

---

1 En el análisis de situaciones de emergencia posdesastre se distingue entre "apropiación" y "saqueo". El primer concepto refiere a gente en situación de necesidad que toma comida y otros insumos básicos desde tiendas y supermercados, en especial cuando estos han sufrido daños. Tierney (2009) y Quarantelli (2007) reconocen que ambas situaciones ocurren luego de un desastre. Pero en este caso se habría tratado principalmente de saqueos, ya que sucedieron durante las primeras horas y días que siguieron al terremoto, cuando no existía "necesidad" urgente de apropiarse de alimentos u otros víveres, ni de obtener televisores, lavadoras u otros artículos que no son "de primera necesidad".

Por su parte, la revisión sistemática de prensa y *posteos* en redes sociales tuvo dos objetivos. El primero, obtener información del contexto en que se desarrollaron los hechos con posterioridad al terremoto en la comuna, considerando la escasez de información confiable o estudios sistemáticos desarrollados en el área a la fecha de la investigación (entre mayo y julio de 2010). El segundo, medir la importancia que tuvieron las redes sociales en la respuesta de la comunidad y explorar su influencia en la formación o fortalecimiento del capital social local. Se revisó un diario de circulación nacional (*La Tercera*) y uno regional (*El Sur*) en sus versiones online, entre el 27 de febrero y el 31 de marzo, así como el contenido de páginas y grupos en Facebook y *tweets* relacionados con San Pedro de la Paz y el terremoto durante el mismo período.

Si bien el bajo porcentaje de respuestas completas en la encuesta dificulta un análisis estadístico preciso, los datos proporcionados por quienes la contestaron fueron plenamente coincidentes con lo planteado por los entrevistados (a quienes se hicieron las mismas preguntas cerradas). Los entrevistados detallaron las situaciones vividas y la forma de enfrentar los problemas de los que debieron hacerse cargo desde sus distintas responsabilidades, permitiendo de este modo explicar y contextualizar las respuestas, al igual que se hizo con la revisión de las redes sociales y periódicos. La síntesis de resultados que se presenta a continuación, por tanto, contempla información obtenida a través de los distintos métodos utilizados.

## Resultados

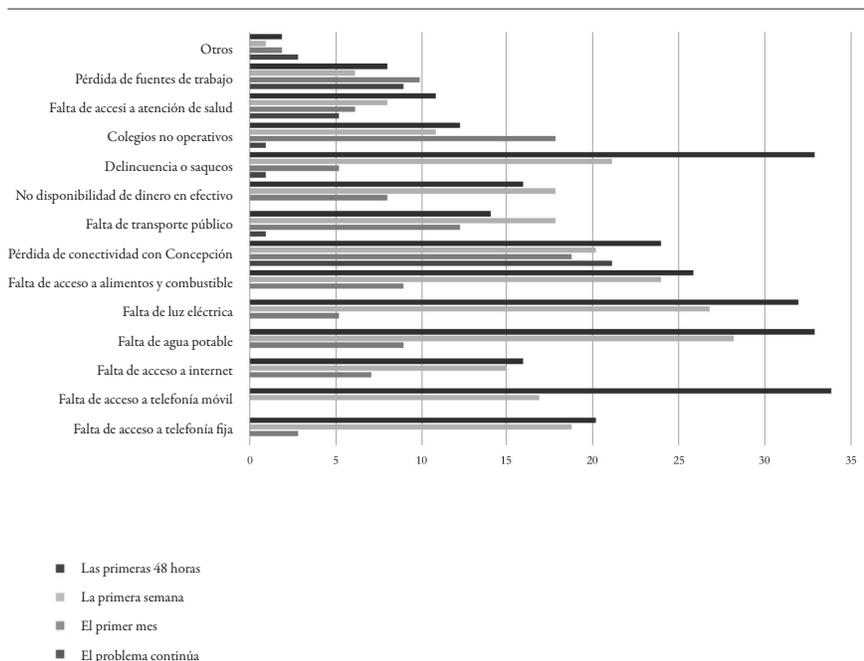
Los problemas que debió enfrentar la población de San Pedro de la Paz durante el primer mes luego del terremoto variaron con el correr del tiempo (Gráfico 1). Durante las primeras cuarenta y ocho horas, los principales problemas fueron la falta de acceso a telefonía móvil, la falta de agua potable y electricidad, y la delincuencia o saqueos. La falta de agua, electricidad, alimentos y combustible constituyeron las principales dificultades durante la primera semana, mientras que los saqueos fueron disminuyendo en importancia en dicho período luego que los militares quedaran a cargo de la seguridad en la región. A los problemas que persistieron se sumó, entonces, la falta de conectividad con Concepción. Al final del primer mes esta situación no había sido solucionada, y a ella se sumaba el que ni colegios ni escuelas, y tampoco el transporte público, habían podido reanudar sus actividades. La falta de conectividad con Concepción siguió siendo un problema al momento de la investigación, y a él los entrevistados añadían la pérdida de empleos.

De los problemas enfrentados, la carencia de agua potable, alimentos y combustible, la falta de electricidad y el temor a la delincuencia y saqueos, fueron enfrentados principalmente de forma colaborativa durante las primeras cuarenta y ocho horas y al menos hasta la primera semana luego del terremoto. Al final del primer mes, las actividades realizadas en forma colaborativa disminuyeron en cantidad e importancia. De manera creciente se mencionó entre los problemas más relevantes enfrentados colaborativamente en el último período, la falta de conectividad

con Concepción (paliada compartiendo vehículo) y el cuidado de los niños. Un entrevistado aclaró que, al final del primer mes, “aún muchos colegios no habían comenzado el año escolar y la mayoría de los papás ya estaban trabajando, así que nos organizábamos entre los mismos vecinos”.

Los factores que gatillaron la organización comunitaria fueron consultados a los entrevistados, quienes señalaron como principales razones el temor a los saqueos, la carencia de servicios básicos y comida y la falta de apoyo por parte de las autoridades.

**GRÁFICO 1 | Principales problemas enfrentados por la comunidad durante las primeras cuarenta y ocho horas, primera semana y hasta el final del primer mes luego del terremoto**



FUENTE MODIFICADO DE GONZÁLEZ-MUZZIO (2010).

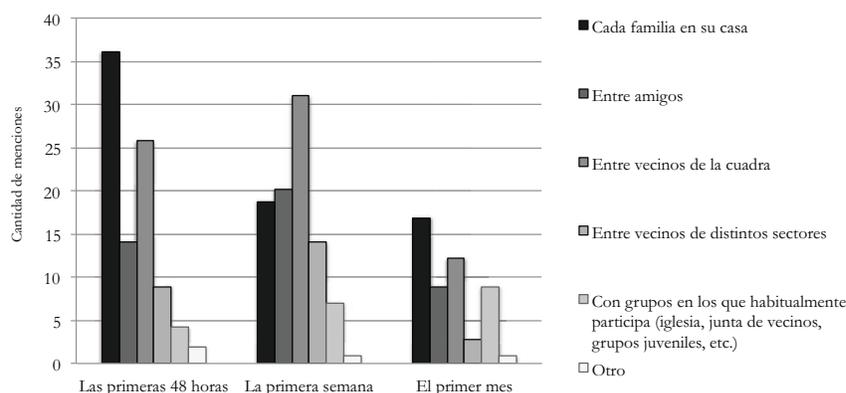
### Capital social pre y posdesastre

Casi la mitad de los encuestados participaba en organizaciones formales con anterioridad al desastre, principalmente en una sola organización. Algunos mencionaron que la participación previa en organizaciones sociales era mayor en la población más pobre, “acostumbrada a organizarse por el tema de los subsidios” (funcionaria de municipio, com. pers., junio 2010). No obstante, se produjo un aumento en la participación de población de otros estratos socioeconómicos en organizaciones

formales después del terremoto, situación que hicieron notar encuestados y entrevistados. Algunos comenzaron a participar en grupos formales, como Un Techo para Chile, además de su integración a las organizaciones de voluntariado informal que se establecieron en la comuna los días posteriores al 27 de febrero.

Si bien la gente se organizó colaborativamente luego del desastre, el alcance de la organización varió fuertemente durante el primer mes, tanto en términos de sus miembros como de su extensión territorial (Gráfico 2). La familia y los vecinos de la misma cuadra o pasaje fueron las principales formas de organización durante las primeras cuarenta y ocho horas. Durante la primera semana, en tanto, los vecinos de la misma cuadra fueron los más mencionados, seguidos de los amigos y después la familia. Por su parte, los grupos en los que los consultados participaban con anterioridad al evento fueron aumentando en importancia con el correr de los días; sin embargo, estos fueron siempre menos relevantes que la familia y que los grupos de vecinos que emergieron luego del terremoto.

**GRÁFICO 2** | ¿Entre quiénes se compartieron responsabilidades para enfrentar las consecuencias del desastre?



FUENTE MODIFICADO DE GONZÁLEZ-MUZZIO (2010).

Gran parte de los encuestados (33 de 47) y entrevistados (13 de 15) participaron en grupos de vecinos organizados tras el terremoto. Quienes no se involucraron señalaron vivir en calles donde ello no fue necesario, porque eran constantemente transitadas por militares, considerándose áreas seguras, o bien porque “la calle era muy ancha para poder cerrarla”, o porque no viven en la comuna. Algunos entrevistados señalaron que se incluyó en los grupos de pasajes a quienes enfrentaban las avenidas, para que no quedaran aislados y recibieran ayuda del municipio, ya que la distribución de ayuda se hizo principalmente en función de la organización vecinal generada, y no puerta a puerta ni a través de las organizaciones formales preexistentes, como juntas de vecinos.

Aunque en su mayor parte los grupos emergentes estuvieron activos durante la primera semana o el primer mes después del 27/F, en algunos casos se conserva una relación de amistad entre vecinos que se ha profundizado con el tiempo. Muchos señalaron que fue “lo bueno del terremoto”.

Otros grupos que emergieron después del terremoto en San Pedro de la Paz o relacionados con la localidad fueron voluntarios, grupos en redes sociales y “saqueadores”.

Respecto del voluntariado, inmediatamente después del evento muchos se acercaron al municipio ofreciendo colaboración. En un principio fue la gente de Villa San Pedro y Huertos Familiares, sectores más cercanos al municipio, sumándose luego personas de otras áreas de la comuna, hasta alcanzar alrededor de trescientos voluntarios que participaron regularmente. El municipio fue el primer centro de operaciones, pero luego la cantidad de ayuda y voluntarios aumentó, por lo que una semana después el grupo se trasladó al gimnasio municipal, donde se acopió la ayuda. Durante la primera semana, los voluntarios realizaron actividades en la comuna, mientras que al final del primer mes las labores de voluntariado continuaban, pero principalmente fuera de ella. Lo anterior se explica porque los requerimientos de largo plazo en San Pedro eran mínimos (en términos de viviendas dañadas o destruidas y cantidad de empleos perdidos) en comparación a lo que sucedía al norte del Biobío, en áreas como Talcahuano y Chiguayante, entre otras. Otro factor que influyó fue la conectividad hacia Concepción, que fue mejorando con el correr del tiempo.

Tanto Twitter como Facebook fueron clave en facilitar la respuesta de la comunidad en San Pedro de la Paz y otros lugares afectados, a pesar del apagón de telecomunicaciones ocurrido tras el evento y la falta de energía eléctrica, que se mantuvo al menos durante la primera semana en la mayor parte de la comuna. Dentro y fuera de San Pedro hubo quienes lograron acceder a redes sociales y coordinar apoyo externo, así como proveer información a los vecinos. Un entrevistado expone: “Mucha gente vive en San Pedro, pero no es tan grande. Uno puede hablar de varios de los lugares porque los conoces o tienes amigos ahí...”. Para lograr mayor eficiencia en la distribución de la información, otro explica que “si alguien sabía o quería información sobre un sector, pasábamos el comentario a alguien de ese barrio... para que informara directamente”. Varios puntualizaron que cargaban los celulares con los generadores de los bomberos, corriéndose también la voz a través de las redes sociales. Luego del terremoto, casi la totalidad de los encuestados utilizó una o más redes sociales, dieciséis de ellos solo durante los primeros días. Hubo una activa participación en grupos de Facebook relacionados con San Pedro de la Paz durante el primer mes posdesastre, contándose entre los principales los denominados “Yo soy voluntario en San Pedro de la Paz” (344 miembros) y “Qué está pasando en San Pedro de la Paz” (369 miembros), relacionados directamente con la emergencia.

Otro tipo de grupos emergentes surgidos después del terremoto tiene relación con los saqueos sucedidos a continuación del evento. Estos grupos fueron mencionados por encuestados y entrevistados, incluyendo carabineros y comerciantes afectados. Uno de ellos señaló: “Vinieron en micros, con pistolas, media hora después del terremoto. ¿Qué íbamos a hacer? Los dejamos llevarse todo”. Otro indicó

que en su pasaje muchos se organizaron apenas terminó el sismo, aprovechando la oscuridad y el caos, para saquear locales cercanos. En su mayoría se trataría de vecinos de poblaciones de bajos ingresos; no obstante, hubo sectores donde se sumaron espontáneamente habitantes de distintos estratos socioeconómicos, incluidos vecinos de barrios de altos ingresos. Bullado fue el caso de un ingeniero sorprendido llevando mercaderías en su vehículo, desde un supermercado. Asimismo, varios comerciantes afectados en diversos sectores de la comuna reconocieron a clientes y vecinos entre quienes allanaron sus propiedades. Vecinos de Boca Sur, uno de los sectores desde donde varios entrevistados afirman que provenían algunos de estos grupos “organizados”, emitieron un comunicado público donde justifican el ingreso a supermercados debido a la incertidumbre y a la inacción del gobierno, señalando que se habían organizado para satisfacer sus necesidades.

En relación a los “saqueadores”, aclaramos que no es responsabilidad de los vecinos/as esta situación. La inoperancia del Gobierno no la podemos pagar los más necesitados; la desesperación ante la incertidumbre de lo que pasará y la falta de alimentos obligó a muchas familias a ingresar a los supermercados y obtener alimentos para los suyos...

A pesar de la falta de respeto de la alcaldesa de Concepción y San Pedro de la Paz en calificar de “saqueadores” a los pobladores y pobladoras de Boca Sur y del borde costero de la comuna, la respuesta es la organización, solidaridad y unidad de los vecinos/as, los que se han organizado en guardias vecinales para defender los pasajes y calles, se han instalado comedores populares y se ha centralizado la información en una casa de la población que muestra la capacidad que tenemos los pobladores/as para cuidarnos y dar respuesta a nuestras demandas (www.radioplaceres.cl, 13 de marzo de 2010).

Cabe recalcar que, antes de los saqueos, en la comuna existía *stock* de mercaderías de diverso tipo, las que por causa de los latrocinios no estuvieron disponibles para la gran mayoría de los habitantes durante los primeros días después del sismo, provocando el desabastecimiento percibido por la comunidad.

### **La estructura física de las urbanizaciones fue determinante en la organización social**

Un aspecto relevado por encuestados y entrevistados es que la organización comunitaria se basó en la proximidad espacial de los vecinos. Uno señaló que la organización era principalmente por pasajes o calles pequeñas.

Tuvo que ver con las calles chicas y no con las grandes. San Pedro está compuesto por muchas villas... Bueno, por ejemplo, en el sector de Los Pioneros, también está lleno de pasajes y condominios y los vecinos cerraron ahí. En el sector de Los Huertos cerraron estructuras grandes, porque las calles son avenidas y cerraban aquí y... vigilaban.

Otro entrevistado puntualizó que existieron distintas escalas en la organización: las cuadras o condominios, varias manzanas o condominios cercanos, y una

mayor que podía involucrar incluso a la junta de vecinos. La organización comunitaria consideró principalmente la proximidad entre las viviendas y no la existencia previa de lazos entre vecinos.

De este modo, la forma urbana de las poblaciones, barrios y condominios habría contribuido a la masiva organización vecinal. Sin embargo, varios entrevistados señalaron que la estrechez de calles y pasajes, así como lo intrincado del tejido urbano en muchas poblaciones o villas y la carencia de espacios públicos amplios, dificultó el proceso de evacuación, aumentando la vulnerabilidad de la población ante amenazas de origen antrópico (como incendios) o ante la posibilidad efectiva de un maremoto, en especial en sectores de bajos ingresos.

### **Influencia de las características del área en los efectos del terremoto y tsunami y en la respuesta de la comunidad**

Los daños provocados directamente por el terremoto en San Pedro de la Paz fueron sustancialmente menores en comparación con otras comunas del AMC: el tsunami no afectó las costas de la comuna ni las riberas del río Biobío, probablemente por la posición de la costa de San Pedro en el golfo de Arauco y en relación con la península de Hualpén. En su mayor parte, los daños en edificaciones e infraestructura ocurrieron en áreas de relleno sobre sectores del humedal Los Batros, en rellenos en el camino a Santa Juana o en terrenos arenosos, situación que puso en el tapete la inconveniencia de urbanizar sobre humedales y otros sectores ambientalmente sensibles, no solo por la pérdida de patrimonio ambiental y el impacto sobre dichos ecosistemas, sino también por su condición inherente de vulnerabilidad frente a terremotos e inundaciones.

Al ser consultados por las áreas más vulnerables y las más seguras frente a terremotos y tsunamis, la mayoría coincidió en señalar los sectores de Boca Sur, Michaihue y San Pedro Costa como áreas vulnerables, por ser zonas costeras o ribereñas situadas en elevaciones bajas. En cuanto a las áreas seguras, gran parte de la población recurrió a los lugares que, desde el denominado “falso tsunami” en enero de 2005, quedaron en la memoria colectiva. Estas corresponden a los sectores más altos de la comuna que presentan accesibilidad vehicular y espacios públicos amplios, principalmente Andalúe e Idahue, ambos habitados mayoritariamente por población de estratos socioeconómicos medio-alto y alto. Lo anterior, aun cuando no fueran esas las áreas más cercanas a todos los domicilios. Así, otras áreas elevadas, como un sitio eriazo conocido como cerro Chico, o el cerro del Anfiteatro, no fueron utilizadas durante la evacuación. Gran parte de la población comunal confluyó entonces a Andalúe e Idahue, con la excepción de los vecinos del sector Lomas Coloradas, más alejado del centro de la comuna, desde donde la población evacuó hacia los cerros al oriente de la ruta 160 a Coronel.

La falta de conocimiento de los vecinos respecto de las áreas potencialmente afectadas por inundaciones causadas por un maremoto, más allá de las zonas costeras propiamente tales, provocó que muchos evacuaran sus casas sin que fuera necesario hacerlo, aumentando la congestión en calles y áreas seguras. Incluso a la fecha de la investigación,

eran pocos los vecinos que conocían cuáles eran las áreas hacia las cuales debían evacuar en caso necesario, a pesar de existir un mapa generado por bomberos y otros organismos con posterioridad al sismo, el cual fue difundido por una revista comunal.

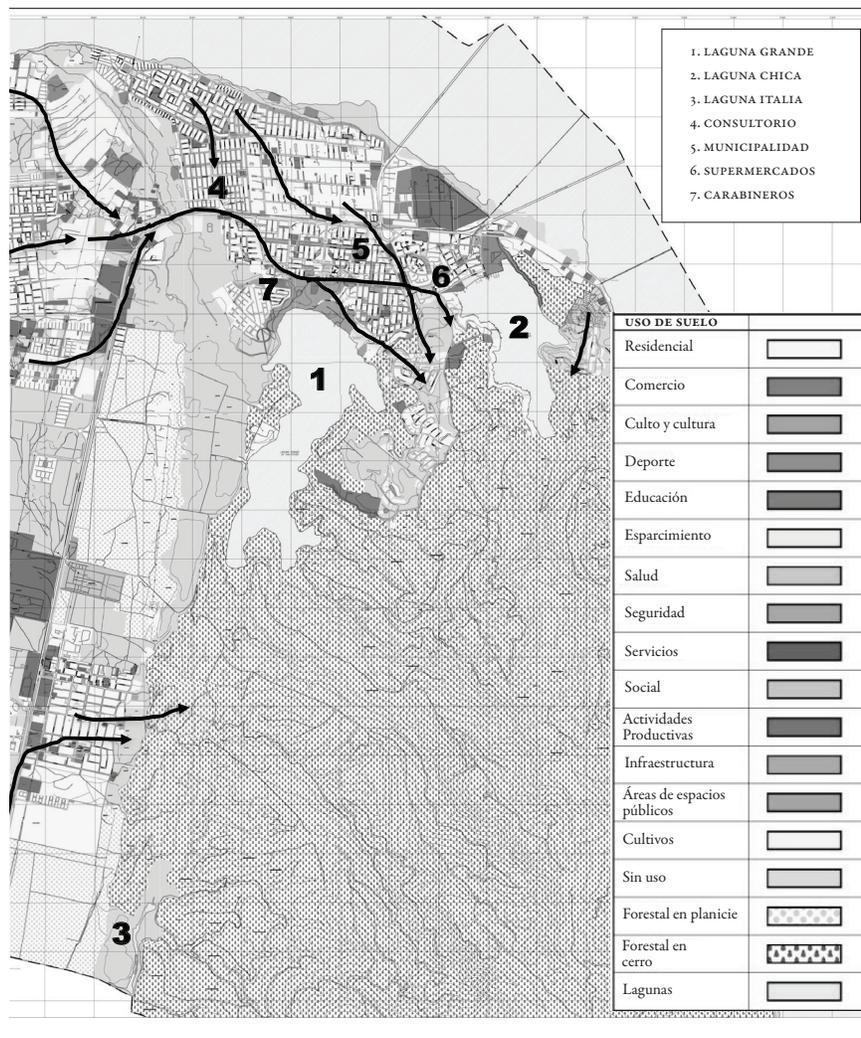
Respecto del agua potable, la escasez fue evidente durante los primeros días, agravada por los saqueos y luego por la tardía restitución del servicio. La mayoría de los sampedrinos, sin embargo, accedió a agua utilizando los recursos existentes en el lugar. Las lagunas, fácilmente al alcance de la comunidad, fueron las primeras fuentes utilizadas tanto para el baño como para el lavado, e incluso para cocinar, pero también se obtuvo de vertientes situadas en laderas de cerros y punteras. Este último sistema, que extrae agua directamente desde las napas subterráneas, fue de uso masivo en la comuna, ya que en muchos terrenos las napas se encuentran a poca profundidad y existían muchas punteras en funcionamiento con anterioridad al terremoto.

De la misma forma, aquellos que contaban no solo con conocimientos previos del lugar en sí, sino con una identificación consciente de las áreas seguras, evacuaron hacia sectores más cercanos a sus viviendas y menos concurridos por la población en general. Y de igual modo, algunos decidieron no evacuar por considerar que frente a una inundación por tsunami no se verían afectados.

Los sampedrinos están conscientes de la fragilidad que presenta la comuna en cuanto a su conectividad tanto al norte como hacia el sur del Biobío. La disminuida accesibilidad hacia Concepción con posterioridad al desastre afectó tanto las posibilidades de aprovisionamiento de la comuna como el acceso al trabajo desde y hacia la misma. El servicio de salud municipal, por ejemplo, trabajó los primeros días con alrededor de quince o veinte personas de un total aproximado de cuatrocientos funcionarios, porque muchos de ellos viven en otras comunas del AMC (director del Centro de Salud Familiar en Candelaria, com. pers., junio 2010). Otro efecto observado es que, con posterioridad al desastre, varios vecinos cambiaron a sus hijos a colegios situados en la comuna, debido a los problemas de transporte hacia Concepción y por el temor a quedar nuevamente aislados y las familias separadas.

La oferta de servicios educacionales, comercio y otros servicios de escala local, cada vez más abundantes y diversos durante los últimos quince años, se ha concentrado principalmente en el centro histórico de la comuna, pero también en las cercanías de las nuevas urbanizaciones (Figura 3). En el contexto metropolitano, sin embargo, San Pedro de la Paz sigue siendo considerada como una comuna dormitorio (Pérez & Salinas, 2007). Los sampedrinos reconocen la diversidad de usos como un activo a la hora de enfrentar un desastre; no obstante, en su mayoría estos recursos no estuvieron disponibles para la población durante los primeros días después del evento, especialmente debido a los saqueos. Por ello, fue clave la presencia de empresas y bodegas situadas en la comuna, desde donde provino gran parte de los alimentos que se repartieron a los vecinos durante las primeras semanas y que luego se entregaron también a otras comunas del AMC. Las dificultades para distribuir productos fuera de la comuna, la falta de la energía eléctrica necesaria para mantener refrigerados los alimentos y el temor a los saqueos, fueron factores que gatillaron la entrega de mercadería al municipio para su distribución.

FIGURA 3 | Esquema de usos de suelo en San Pedro de la Paz



FUENTE GONZÁLEZ-MUZZIO (2010), MODIFICADO DE DURÁN (2006). LAS LÍNEAS ESQUEMATIZAN LAS PRINCIPALES RUTAS DE EVACUACIÓN UTILIZADAS DESPUÉS DEL TERREMOTO.

## Discusión

### Resiliencia inherente y resiliencia adaptativa

El *capital social* (entendido como la participación de individuos en grupos o redes en la comunidad, así como las relaciones entre ellos y con las instituciones establecidas) y el *lugar* (correspondiente al medio natural y construido donde interactúa la comunidad) contribuyeron a la resiliencia de la comunidad urbana de San Pedro de la Paz, influenciándose mutuamente, tanto positiva como negativamente.

Revisando lo ocurrido en San Pedro luego del terremoto, y aplicando para ello el modelo de Cutter et al. (2008a), es posible señalar que las condiciones existentes con anterioridad al desastre permitían prever una rápida recuperación de la comuna luego del desastre, debido a su alto nivel de resiliencia de base en relación con su medioambiente construido y los sistemas naturales, aunque respecto de los sistemas sociales la situación era disímil entre grupos de distinto nivel socioeconómico (Figura 4).

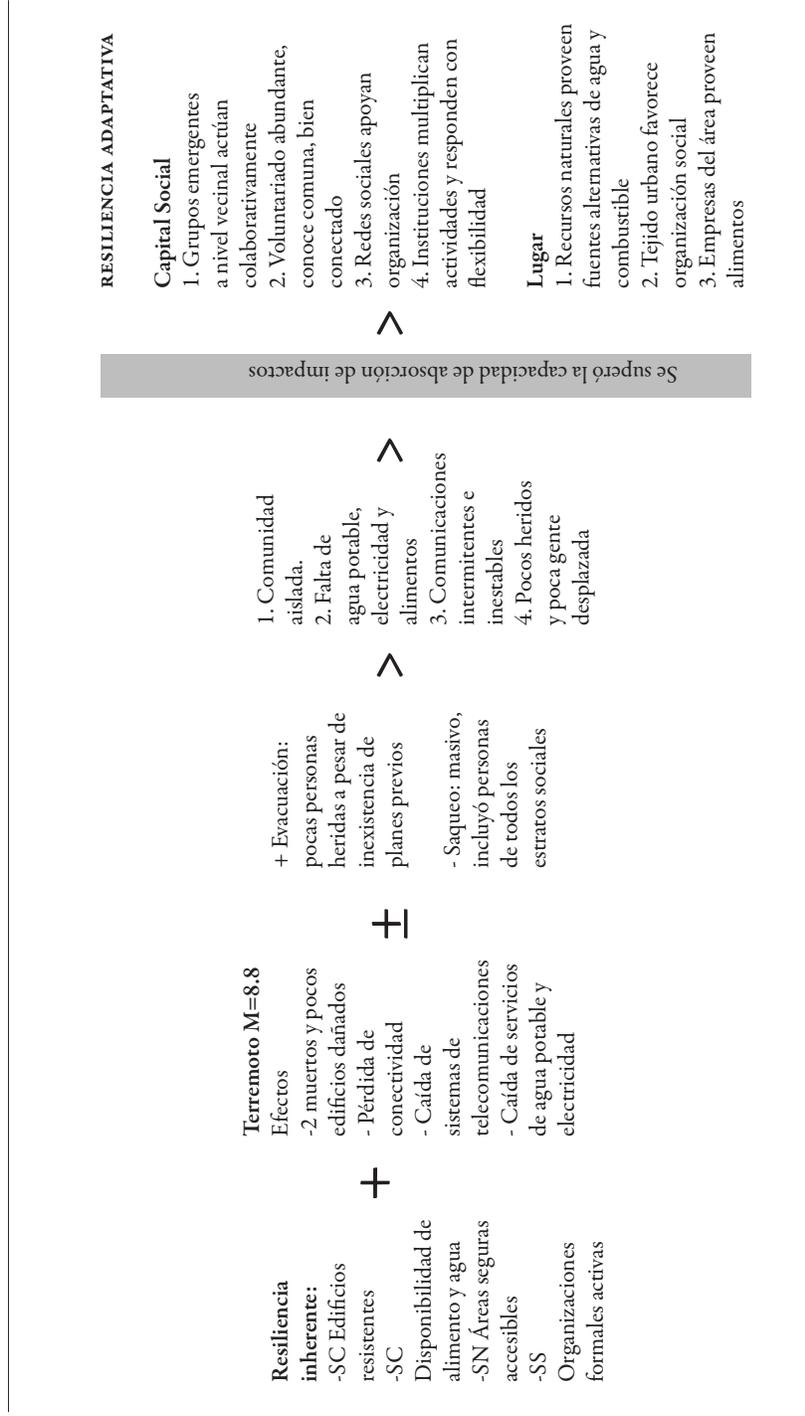
En el lugar existen áreas seguras a las cuales la población pudo acceder, a pesar de la inexistencia de un plan de evacuación en el área. Los potenciales efectos del tsunami en la comuna fueron mitigados por la península de Hualpén, evitando posibles daños por esta causa. Las edificaciones resistieron de forma adecuada y no hubo daños de consideración en infraestructuras críticas locales, como el municipio, los servicios de salud, colegios, etc. Además, existía suficiente *stock* de combustible y alimentos para soportar varios días en condiciones de aislamiento, en caso de que este se produjera.

Con anterioridad al terremoto, el capital social era dispar al interior de los distintos sectores en la comuna, especialmente en lo referido a organizaciones formales. Estas eran mucho más activas y abundantes en áreas de escasos recursos. Comfort (1999) reconoce que esta situación es común y señala que por tal razón los grupos de estratos bajos presentan una mayor resiliencia de base, a lo cual se suma la existencia de redes de apoyo más consolidadas. No obstante, pese a ser más resilientes socialmente, los grupos de estratos más bajos son considerados más vulnerables, debido a que físicamente se encuentran localizados en áreas más expuestas a riesgos y “porque sus reservas son más limitadas” (Godschalk, 2003). Sin embargo, lo observado en cuanto a los lazos informales en San Pedro de la Paz es que son heterogéneos, en especial entre la población joven que estudia y vive en la comuna, a lo cual han contribuido, además, las redes sociales.

Tras el sismo, el alto grado de resistencia de las edificaciones contrastó con lo ocurrido respecto de la infraestructura vial de nivel intercomunal, incluidos el colapso del Puente Viejo y los daños en los dos puentes que se encontraban en uso, que dificultaron o impidieron su utilización; hubo también derrumbes y cortes en el camino a Santa Juana y daños en el puente Los Batros camino a Coronel, todo lo cual dejó a San Pedro de la Paz semiaislado. Esta situación puso en evidencia cuán dependiente es la comuna de los bienes y servicios localizados en Concepción o en áreas más alejadas. También evidenció la necesidad de contar con equipamientos indispensables en áreas urbanas cercanas a los 100.000 habitantes, tales como hospitales. La infraestructura sanitaria, eléctrica y de telecomunicaciones, por su parte, presentó las mismas dificultades que en el resto de la región, tardando semanas en restablecerse con normalidad.

La resiliencia de base a nivel comunal fue modificada por las respuestas iniciales a los efectos del terremoto y por la situación de aislamiento, no siendo indicativa del nivel de resiliencia de la comunidad luego del desastre, lo que coincide con lo expuesto por Tierney (2009). A una respuesta positiva, como la autoevacuación, siguió una negativa, los saqueos. Como resultado, la capacidad de la comunidad para absorber impactos fue sobrepasada y se requirió de respuestas adaptativas de su parte y de las autoridades e instituciones de nivel local.

FIGURA 4 | Esquemmatización del modelo DROP en San Pedro de la Paz. De la resiliencia de base a la resiliencia adaptativa



FUENTE: BASADO EN GONZÁLEZ-MUZZIO (2010). EN RESILIENCIA INHERENTE, SC CORRESPONDE AL SISTEMA CONSTRUIDO, SN AL SISTEMA NATURAL Y SS AL SISTEMA SOCIAL.

La creación de capital social nuevo en las distintas escalas, así como la modificación de estructuras institucionales y su comportamiento adaptativo o emergente, fueron las principales respuestas, siendo todas ellas consideradas respuestas “resilientes” (Tierney, 2009). En todos los niveles la población empleó los medios de comunicación disponibles, como radio, teléfonos y las redes sociales Twitter y Facebook, y las autoridades locales reconocieron el papel de los grupos sociales que emergieron tras el terremoto, lo que facilitó la distribución de ayuda en terreno. El papel de redes sociales y voluntarios fue clave, ya que se convirtieron en nodos que comunicaban información entre vecinos y entre estos y el comité de emergencia comunal.

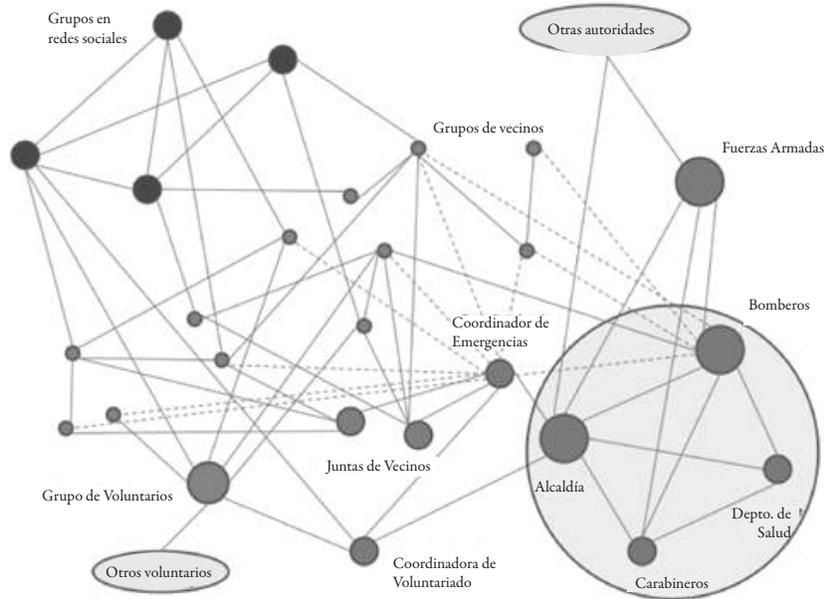
Aunque no todos los grupos identificados presentaron conexiones entre sí, se observó que algunas personas participaron en más de un tipo de grupo, lo cual contribuyó a diseminar información entre grupos o individuos que se encontraban menos conectados y con menor acceso a la información (Figura 5). Sin embargo, esto solo fue considerado parcialmente por los encargados de la emergencia. Si bien se tomó en cuenta la formación de grupos a escala vecinal y se validó su existencia distribuyendo la ayuda a través de ellos, solo algunos funcionarios en cargos estratégicos accedieron a redes sociales y/o internet durante el período de la emergencia, por lo que desconocían las demandas y problemas que manifestaba la comunidad a través de esos medios. Se requiere conocer la interacción entre diversos grupos que actúan respondiendo a los requerimientos que presentan las emergencias, ya que las comunidades son dinámicas en cuanto a sus miembros y límites y muchas personas forman parte de más de una comunidad a la vez (Twigg, 2007).

Las capacidades adaptativas de la gente y su conocimiento del lugar facilitaron también su respuesta para proveerse de recursos alternativos o “redundantes” que se encontraban disponibles en el área, tales como agua y combustible (uso de leña), alimentos y medicinas, entre otros. Fue importante el hecho de que los *sampedrinos* eran conscientes de su potencial aislamiento con anterioridad al evento y, por lo tanto, no esperaban una rápida llegada de apoyo externo.

Por su parte, el tejido urbano influyó la respuesta comunitaria, por cuanto los grupos emergentes de vecinos coincidían en gran medida con cuadras, pasajes u otras tipologías de urbanización, como los condominios (Figura 6). Ello se materializó independientemente de la existencia de lazos previos entre los vecinos y permitió a los vecinos “rapidez” en la organización. El actuar colaborativamente facilitó un acceso más expedito a los recursos disponibles y su adecuada distribución y gestión. El tamaño de cada grupo y la decisión de organizarse o no fue influenciada por el largo y ancho de calles y pasajes, así como por la densidad habitacional de cada área.

Conceptos como “visibilidad” y “conectividad” fueron nombrados por algunos entrevistados como factores que podrían hacer que un área fuese más o menos segura frente a la llegada de “turbas de saqueadores”, y a partir de ello decidían si cerrar o no el paso en un pasaje o calle determinada. El hecho de que en calles más anchas o transitadas la gente no se organizara es consistente con algunos estudios realizados por medio de análisis de sintaxis espacial, que señalan que el crimen es menos frecuente en áreas más integradas donde los flujos vehiculares y peatonales son mayores (Shu, 1999, en Greene & Mora, 2008, p. 151), lo que hace dichas calles más seguras que los pasajes o vías con una menor continuidad e integración.

**FIGURA 5 | Principales grupos e instituciones involucrados en la gestión de la emergencia en San Pedro de la Paz**



FUENTE GONZÁLEZ-MUZZIO (2010, p. 63). ORIGINAL EN INGLÉS.

**FIGURA 6 | Ejemplificación de organización comunitaria en pasajes, condominios y grupos de condominios**



FUENTE MODIFICADO DE GONZÁLEZ-MUZZIO (2010)

El impacto de los desastres no se manifiesta solo sobre las edificaciones y la infraestructura. En San Pedro de la Paz, gran parte de las edificaciones resistieron el terremoto sin problemas, es decir, fueron “robustas”. Se exceptuaron algunas cons-

trucciones situadas en áreas vulnerables; por ejemplo, rellenos sobre humedales. Ello vuelve a poner en evidencia que el crecimiento urbano presenta limitaciones impuestas por las condiciones del territorio, y que estas deben ser consideradas en los procesos de planificación. Se debe restringir dichas áreas al desarrollo urbano o establecer condiciones para su ocupación que mitiguen los potenciales efectos de un evento extremo, disminuyendo la vulnerabilidad del lugar y de la comunidad.

Pero la planificación y reconstrucción de ciudades resilientes debe contemplar no solo la construcción de infraestructura física y edificaciones resistentes o robustas. Se tiene que identificar y proteger recursos que son clave durante emergencias que afecten el área urbana, y asegurar la posibilidad de acceder y hacer uso de recursos físicos y naturales “redundantes”, que posibiliten respuestas rápidas y eficientes por parte de la comunidad. Esto es válido tanto en circunstancias de aislamiento, como en general durante los primeros días luego de ocurrida una emergencia, pues se reconoce a nivel mundial que son los propios afectados y los gobiernos locales los primeros en responder ante cualquier evento extremo. La ciudad debe ser capaz de proveer los recursos necesarios para la supervivencia de la comunidad, facilitando su rápida recuperación. La mixtura de usos existente en San Pedro de la Paz fue clave en este sentido, lo mismo que la existencia de espacios abiertos posibles de ser ocupados como áreas de evacuación.

Luego de ocurrido un desastre, es frecuente la aparición de grupos sociales cuyo objetivo es generar estas respuestas. En el caso de San Pedro de la Paz, muchos de estos grupos surgieron en función de las características del tejido urbano, incluidos los “grupos de saqueadores”, situación que debe ser estudiada con mayor profundidad.

La creación de capital social negativo, manifestada en la aparición de grupos más o menos organizados que aprovecharon la emergencia para realizar los saqueos, tuvo como consecuencia que las capacidades de la comunidad para recuperarse rápidamente después del sismo fueran superadas, a pesar del alto grado de resiliencia inherente que el lugar tenía. No obstante, los grupos emergentes conformados por vecinos, voluntarios y los surgidos en las redes sociales, tuvieron conductas altamente adaptativas que les permitieron hacer frente a la nueva realidad, lo que fue facilitado por la existencia de una estructura espacial de villas, pasajes y condominios que posibilitaron la organización en grupos pequeños, pero también por la presencia de recursos redundantes. No obstante, también se puso en evidencia la necesidad de contar con otros servicios que permitieran una oportuna atención a los vecinos durante la emergencia, tales como recintos de salud de alta complejidad.

Por lo anterior, el proceso de reconstrucción y la implementación de estrategias de reducción de riesgo de desastres en las ciudades debe incluir la participación de los grupos sociales creados espontáneamente durante el período de emergencia, pues ellos pueden convertirse en el capital social de base frente a la ocurrencia de futuros eventos, contribuyendo a aumentar la resiliencia inherente del sistema urbano. Disminuir la segregación socioespacial y las inequidades respecto de la vulnerabilidad frente a las amenazas naturales, debe ir de la mano con la construcción de vecindarios que fomenten la generación de lazos entre vecinos y favorezcan la

seguridad de los mismos. Al mismo tiempo, se debe procurar que los vecinos conozcan no solo los peligros a los que están expuestos, sino también los recursos disponibles en la comuna —o en el barrio— que les servirán para enfrentar posibles dificultades. Estas medidas permiten mejorar la resiliencia inherente de la ciudad; y, al mismo tiempo, reconocen que dependiendo de la gravedad de los efectos de un evento, la población deberá responder en forma adaptativa y para ello hará uso de los recursos disponibles en el territorio.

Esta investigación no pretende ser conclusiva respecto de los temas expuestos, pues es altamente dependiente del contexto físico y temporal en el cual fue desarrollada. Se quiere, en cambio, abrir el debate respecto de la relación e interdependencia entre el lugar, por un lado, y la existencia y creación de capital social, por otro, así como la influencia de ambos aspectos en la respuesta de la comunidad durante la emergencia. De igual modo, se espera poner de manifiesto la necesidad de considerar estos aspectos en las políticas de reconstrucción y en la planificación urbana, en el contexto de implementación de estrategias de reducción del riesgo de desastres. ©EURE

### Referencias bibliográficas

- Comfort, L. K. (1999). *Shared Risk: Complex systems in seismic response*. Amsterdam: Pergamon.
- Cruz Roja (2010). *Social Media Grows Up – Red Cross emergency social data summit*. En <http://www.redcross.org/portal/site/en/menuitem.1a019a978f421296e81ec89e43181aa0/?vgnextoid=fa532b019666a210VgnVCM10000089f0870aRCRD>
- Cutter, S. L., Boruff, B. J. & Shirley, B. L. (2003). Social vulnerability to environmental hazards. *Social Science Quarterly*, 84(2), 242-261. doi: 10.1111/1540-6237.8402002
- Cutter, S., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E. & Webb, J. (2008a). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18, 598-606. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378008000666>
- Cutter, S., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E. & Webb, J. (2008b). Community and regional resilience: Perspectives from hazards, disasters and emergency management. CARRI Research Report 1. Oak Ridge, Tennessee: Community & Regional Resilience Initiative. En [http://www.resilientus.org/library/FINAL\\_CUTTER\\_9-25-08\\_1223482309.pdf](http://www.resilientus.org/library/FINAL_CUTTER_9-25-08_1223482309.pdf)
- Durán, M. (2006). *Plan Regulador San Pedro de la Paz. Etapa 1: Diagnóstico Urbano Comunal*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Concepción: Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Vivienda y Urbanismo, Región del Biobío.
- Dynes, R. (2002). *The importance of social capital in disaster response*. Preliminary Paper Nº 327. Newark, DE: University of Delaware, Disaster Research Center. En <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/bitstream/handle/19716/292/PP%20327.pdf?sequence=1>
- EM-DAT (Emergency Events Database) (2012). *Disaster profiles*. <http://www.emdat.be/disaster-profiles>
- Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD, Organización de las Naciones Unidas). (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Revisión de medio término 2010-2011 [Traducción provisoria]. En [http://www.unisdr.org/files/18197\\_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf](http://www.unisdr.org/files/18197_provisionalspanishversionmidtermrev.pdf)

- Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C. S. & Walker, B. (2002). Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations. *Ambio*, 31(5), 437-40. En <http://era-mx.org/biblio/Resilience.pdf>
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005) Adaptive governance of socio-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-473. doi: 10.1146/annurev.energy.30.050504.144511
- Franck, S. & Pérez, L. (2009). Más que una suma de casas. La Unidad Vecinal Villa San Pedro de Coronel. *Revista INVI*, 27(64), 127-152. doi: 10.4067/S0718-83582009000300005
- Ganor, M. & Ben-Lavy, J. (2003). Community resilience: Lessons derived from Gilo under fire. *Journal of Jewish Communal Service*, 79(2-3) (Winter/Spring), 105-108. En <http://d11j511-9p3qzy9.cloudfront.net/handle/10207/bitstreams/16280.pdf>
- Godschalk, D. R. (2003). Urban hazard mitigation: Creating resilient cities. *Natural Hazards Review*, 4(3), 136-143. doi: 10.1061/(ASCE)1527-6988(2003)4:3(136)
- González-Muzzio, C. (2010). *Exploring community resilience: The social-urban aftermath of the Bio-bio Earthquake*. Tesis de magister, Departamento de Geografía, University College London, Londres, Reino Unido. En <http://es.scribd.com/doc/99101979/Gonzalez-Muzzio-2010-Exploring-Community-Resilience>
- Greene, M. & Mora, R. (2008). Dimensiones espaciales de la seguridad residencial: Flujos de movimiento y campos visuales. *Revista INVI*, 23(64), 143-166. En <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/450/421>
- Inside Facebook (2010). *After earthquake, Chilean users find friends and family on Facebook while world shares sympathies*. En <http://www.insidefacebook.com/2010/03/02/chilean-users-finding-family-on-facebook-world-shares-sympathies/>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2002). *Censo de Población y Vivienda*. Santiago: Autor. En [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/censos\\_poblacion\\_vivienda/censo\\_pobl\\_vivi.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos_poblacion_vivienda/censo_pobl_vivi.php)
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2005). *Chile hacia el 2050. Proyecciones de población*. Santiago: Autor.
- Mileti, D. S. (1999). *Disasters by design: A reassessment of natural hazards in the United States*. Washington, D.C.: Joseph Henry Press.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Chile. (2010, 29 de marzo). *Chile Unido Reconstruye Mejor. Programa de Reconstrucción Nacional en Vivienda*. Santiago: Autor. En [http://www.superacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/programa\\_reconstruccion.pdf](http://www.superacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/programa_reconstruccion.pdf)
- Norris F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127-150.
- Pérez, L. & Salinas, E. (2007). Crecimiento urbano y globalización: Transformaciones del Área Metropolitana de Concepción, Chile, 1992-2002. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 11(251). En <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-251.htm>
- Quarantelli, E. L. (2004). *Emergent behaviors and groups in the crisis time periods of disasters*. Preliminary Paper N° 206. Newark, DE: University of Delaware, Disaster Research Center. En <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/handle/19716/591>
- Quarantelli, E. L. (2007). The myth and the realities: keeping the “looting” myth in perspective. *Natural Hazards Observer*, 31(4), 2-3. En <http://www.colorado.edu/hazards/o/archives/2007/mar07/mar07.pdf>

- Rose, A. (2004). Defining and measuring economic resilience to earthquakes. En *Research Progress and Accomplishments, 2003–2004* (pp. 41-54) [Online]. Buffalo, NY: Multidisciplinary Center for Earthquake Engineering Research (MCEER), State University of New York at Buffalo. En [https://mceer.buffalo.edu/publications/resaccom/04-sp01/04\\_rose.pdf](https://mceer.buffalo.edu/publications/resaccom/04-sp01/04_rose.pdf)
- Sanzana, M. (2010). Desastre natural y acción colectiva de los sectores populares en Chile: los saqueos en Concepción tras el 27/F. *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, 11(28), 145-157. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal28/osal28.pdf>
- Smith, P. & Romero, H. (2009). Efectos del crecimiento urbano del Área Metropolitana de Concepción sobre los humedales Rocuant-Andalién, Los Batros y Lengua. *Revista de Geografía Norte Grande*, 43, 81-93. doi: 10.4067/S0718-34022009000200005
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere). (2010). *Ficha Comunal*. San Pedro de la Paz. Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim). En [http://www.sinim.gov.cl/assets/fcomunal/ficha\\_comunal.php](http://www.sinim.gov.cl/assets/fcomunal/ficha_comunal.php). Para el año 2009, en [http://www.sinim.cl/ficha\\_comunal/fcomunal.php?id\\_muni=08108&ano=2009&periodo=A](http://www.sinim.cl/ficha_comunal/fcomunal.php?id_muni=08108&ano=2009&periodo=A)
- Sutton, J., Palen, L. & Shklovski, I. (2008). Backchannels on the front lines: Emergent uses of social media in the 2007 Southern California wildfires. En F. Fiedrich & B. van de Walle (Eds.), *Proceedings of the 5th International ISCRAM Conference*, Washington D.C. En <http://jeanettesutton.com/uploads/BackchannelsISCRAM08.pdf>
- The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). (2012). *Disaster statistics*. En <http://www.unisdr.org/we/inform/disaster-statistics>
- Tierney, K. (2003). *Conceptualizing and measuring organizational and community resilience: Lessons from the emergency response following the September 11, 2001 attack on the World Trade Center*. Preliminary Paper Nº 329. Newark, DE: University of Delaware, Disaster Research Center. En <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/handle/19716/735>
- Tierney, K. (2009). *Disaster response: Research findings and their implications for resilience measures*. CARRI Research Report 6. Oak Ridge, Tennessee: Community and Regional Resilience Initiative. En [http://www.resilientus.org/library/Final\\_Tierney2\\_dpsbjs\\_1238179110.pdf](http://www.resilientus.org/library/Final_Tierney2_dpsbjs_1238179110.pdf)
- Twigg, J. (2007). *Characteristics of a disaster-resilient community: A guidance note*. Version 1 (for field testing), for the DFID Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group. En <https://practicalaction.org/docs/ia1/community-characteristics-en-lowres.pdf>
- U.S. Indian Ocean Tsunami Warning System (IOTWS). (2006). *Concepts and practices of "resilience": A compilation from various secondary sources*. US IOTWS Program Document No. 05-IOTWS-06. A Working paper prepared for Coastal Community Resilience (CCR) Program, by Atiq Kainan Ahmed. Prepared for U.S. Agency for International Development by IRG (International Resources Group)-Tetra Tech Joint Venture under Contract No. EPP-I-02-04-00024-00. En [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADY190.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADY190.pdf)
- Wallace, D. & Wallace, R. (2008). Urban systems during disasters: factors for resilience. *Ecology and Society*, 13(1), art. 18. [Online]. En <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1/art18/>

## ¿El cinturón ecológico? Análisis de una marca urbana que nunca existió

**Marie-Noëlle Carré.** Centre de Recherches et de Documentation des Amériques (CRE-DA) - Université Sorbonne-Nouvelle - Paris 3, París, Francia.

**Leonardo Fernández.** Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

**RESUMEN** | ¿Cómo un proyecto territorial no concretado en su totalidad puede inscribirse dentro de la memoria metropolitana? En Buenos Aires, el cinturón ecológico, un dispositivo que se proponía ampliar la dotación de áreas verdes y limitar el crecimiento urbano, representa un caso emblemático. Con un análisis de las estrategias del marketing urbano desarrolladas para promocionarlo durante la última dictadura militar (1976-1983), este trabajo desentrañará cómo este emprendimiento metropolitano, aunque nunca terminado, se transformó en una marca para Buenos Aires. Abordará su difusión mediática primero dentro de la puesta en escena de una crisis urbana; luego en la constitución de un nuevo proyecto de ciudad y, finalmente, en la promoción de un equipamiento de calidad a escala regional. A modo de cierre, considerará la inversión de esta imagen, a la luz de los conflictos metropolitanos actuales.

**PALABRAS CLAVE** | planificación territorial, áreas metropolitanas, medioambiente urbano.

**ABSTRACT** | *How can an uncompleted territorial project brand itself in a metropolitan memory? In Buenos Aires (Argentina), the Cinturón ecológico (Green Belt) can be seen as a paradigmatic case to answer this question: even if the initial green ring around the city was partially implemented, its image seems to have had such a strong impact in the society that it still is a landmark in the metropolitan management discussions. This article explains how the urban marketing strategies displayed during the last dictatorship (1976-1983) participated to claim the Cinturón ecológico as an urban brand. It discusses how the 70s urban crisis was directed in order to justify that infrastructure as a new urban project. Then, it shows how it was promoted as an efficient undertaking at the regional scale. Finally it questions how the image has gone through a reversal, confronted with current environmental conflicts.*

**KEY WORDS** | *territorial planning, metropolitan areas, urban environment.*

Recibido el 11 de septiembre de 2011, aprobado el 8 de junio de 2012

E-mail: Marie-Noëlle Carré, marie-noelle.carre@univ-paris3.fr | Leonardo Fernández, lfernand@ungs.edu.ar

### Introducción<sup>1</sup>

Con la conferencia de Estocolmo de 1972 se actualizan en numerosas urbes del mundo debates sobre el crecimiento urbano, con un nuevo impulso en torno al concepto de 'medioambiente'. ¿Cómo contener la expansión de las ciudades y mejorar la calidad de vida de sus habitantes sin atentar contra el medioambiente? En Buenos Aires, este contexto internacional tuvo un particular impacto durante el régimen *de facto* (1976-1983). Resurgieron preguntas sobre la urbanización que ya se habían planteado varias décadas antes, en un clima de reflexión que favoreció el surgimiento de experiencias novedosas en ruptura con el urbanismo clásico, que intentaban dar solución a problemas identificados como sistémicos. Entre ellos, el cinturón ecológico representó una voluntad de combinar, al mismo tiempo, un problema de espacio y de regulación para la disposición de los residuos, un límite físico a la ciudad, y la falta de espacios verdes. Sin embargo, el programa original de un anillo verde, previsto como regulador de la expansión metropolitana, nunca fue completado y hoy se reduce a tres sitios de disposición final de los residuos y a un tramo de autopista de 17 kilómetros en el noroeste de la región urbana. Este fracaso parcial se agrega a los más de cuatrocientos planes urbanos no logrados que experimentaron las ciudades argentinas entre 1940 y 1990 (Torres, en Dubois-Maury, 1990, p. 702). Sin embargo, la expresión "cinturón ecológico" sigue siendo empleada en la prensa o en grupos de decisión y de protesta para referirse a los equipamientos de tratamiento de residuos o a la empresa coordinadora de sus actividades. ¿Cómo un objeto que nunca correspondió al proyecto programático inicial llegó a imponerse con fuerza en la memoria territorial urbana?

La mayoría de los trabajos sobre la cuestión identifican el cinturón ecológico como un dispositivo socio-técnico-territorial enmarcado en las estrategias autoritarias de reconfiguración urbana de Buenos Aires. Pocos trabajos, en cambio, se dedicaron a cuestionar la articulación entre la infraestructura construida y su imagen proyectada. La operación, en su inicio, se benefició de una fuerte visibilidad mediática y alimentó claramente una retórica del ordenamiento y de la modernización urbana en un momento en que la puesta en escena de la reestructuración urbana (Greenberg, 2011) constituía una estrategia nacional en Argentina para asentar el posicionamiento de Buenos Aires entre las urbes más dinámicas y modernas del mundo. Hoy en día, es este producto contradictorio, complejo, entramado, el que parece cristalizarse con valor de modelo o de antimodelo en los debates metropolitanos sobre el ambiente o sobre la planificación urbana en el Gran Buenos Aires. Por lo tanto, en este trabajo apuntamos a cuestionar cómo se posiciona el cinturón ecológico en un proceso más amplio de marcamiento urbano (*urban branding*) de Buenos Aires. Destacaremos primero cómo la puesta en escena del cambio urbano en Buenos Aires y para sus habitantes se inscribe en contrapunto a otra puesta en escena mediática: la crisis urbana. Después, mostraremos cómo la marca en el es-

1 Este artículo debe mucho a la Ing. A. Álvarez, bibliotecaria del centro de documentación de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). La agradecemos por su ayuda archivística.

pacio urbano, fuertemente mediatizada, se inscribe como proyecto de ciudad en Buenos Aires. Para terminar, analizaremos cómo la ingeniería sanitaria sirve para promocionar a nivel latinoamericano el uso de una infraestructura de vanguardia.

### La puesta en escena de tres crisis metropolitanas

Cuadras sin asfaltar, recaudación deficiente, presupuesto municipal devorado por los sueldos municipales, hospitales degradados: al leer el diario *Clarín* del 23 de abril de 1976, el relato del discurso de ascenso a la intendencia del gobierno *de facto* de la Municipalidad de Buenos Aires, pronunciado por el brigadier Cacciatore, parece remitir a una ciudad en estado de abandono. Este artículo de prensa marca el comienzo de una larga y sostenida mediatización de los inicios, de los avances y las inauguraciones de las obras de infraestructura llevadas a cabo desde el Ministerio de Obras Públicas, que construyen la imagen de una ciudad en crisis. Ese punto de partida de la retórica gubernamental abarca un conjunto de problemáticas en la gestión urbana que, después de haber sido cuestionadas académica o técnicamente en las décadas previas, se plantean nuevamente durante los años 1970 en la esfera mediática. En este contexto, la mediatización de una ciudad sucia, congestionada, contaminada, concentrada puede analizarse como “una puesta en escena destinada sobre todo a los habitantes, para que acepten el proyecto de [una nueva] ciudad” (Rosemberg-Lasorne, 1997), destinada a “quien la merece” (Del Cioppo, 1980).

En el periodo 1976-1978 recrudescen en los medios de comunicación la publicación de artículos y de archivos especiales vinculados con el urbanismo, la ecología y la calidad de vida en la ciudad. Específicamente, se concentran en tres cuestiones relacionadas con obras de infraestructura —como lo es el cinturón ecológico— implementadas por la Secretaría de Obras Públicas: la congestión urbana, la falta de espacios verdes y la contaminación atmosférica. Tales problemáticas aparecen por separado en los medios de comunicación de esos años, como lo muestran algunos títulos de artículos de diario: “La batalla por los espacios verdes” (*La Nación*, 26 de septiembre de 1976, pp. 12-16), “Autopistas: con veinte años de demora” (*Clarín*, 6 de mayo de 1977, p. 14), “La muerte de incinerador” (*Clarín*, 14 de enero de 1977). Se arraigan en una reflexión desarrollada a partir de los años treinta y cuarenta, que inicialmente apuntaba a una mirada integral de los problemas urbanos. Los trabajos de Carlos M. Della Paolera constituyen un punto de partida fundamental para analizar esta transformación. Heredero de la corriente de urbanismo *organicista*, primer titular de la cátedra de Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (1932) y jefe del primer plan regulador de Buenos Aires (1932), fue uno de los primeros en difundir bases para la planificación urbana, con influencia en los urbanistas, geógrafos, arquitectos e ingenieros civiles que accedieron a los cargos técnicos de la ciudad en 1976. Sus reflexiones, difundidas en numerosos artículos de diarios a partir de 1926, se anclan en la observación del crecimiento exponencial de Buenos Aires a partir del comienzo del siglo XX. Frente a una urbanización descontrolada, precaria (Liernur, 1993) e insalubre de la ciudad desde el fin del

siglo XIX, el urbanista se focaliza, entre otras cosas, sobre la “desnaturalización del medio ambiente en la ciudad moderna” (Della Paolera, en Randle, 1977, p. 15), una temática que preocupa también a los ingenieros sanitarios en la misma época (Paiva, 1999). Della Paolera, siempre en Randle (1975), señala que en vez de ser un cuerpo sano y equilibrado, donde los habitantes gozan del acceso a “aire, sol y vegetación” (p. 55), el Gran Buenos Aires corre el riesgo irreversible de enfrentarse con todos los males de la urbanización desordenada: “contaminación sin alternativas, carencias de válvulas de escape a las tensiones de la vida urbana, juventudes malformadas” (p. 16). Destaca la inadecuada urbanización de la ciudad frente al nuevo modo de transporte rápido que es el automóvil. Propone un ordenamiento del tránsito de los peatones, de los automóviles y de la red subterránea de ferrocarriles primero en la ciudad de Buenos Aires, la más poblada, y luego en un plano regional, para planificar el futuro urbano de la metrópoli (pp. 97-106) y remediar tanto la contaminación atmosférica como la congestión urbana que amenaza a diario. Finalmente, Della Paolera insiste en que la urbe padece una fuerte división político-administrativa que la perjudica en su posicionamiento respecto a las otras ciudades del mundo, y alienta la creación de un Gran Buenos Aires (pp. 118-119).

En los años setenta, estas mismas discusiones se dieron nuevamente a raíz de las conferencias sobre el medioambiente en Estocolmo (1972), sobre población en Bucarest (1974), alimentos en Roma (1974), establecimientos humanos en Vancouver (1976), agua en Mar del Plata (1977). Sin embargo, aunque en Buenos Aires se daba un crecimiento urbano incesante y un cambio radical del modelo de transporte, sus problemas eran mucho menores que los encontrados por ciudades donde la transición demográfica y las migraciones desde los espacios rurales habían incrementado la presión urbana, como Caracas o México. Las discusiones se desarrollaban alrededor de un enfoque sistémico sobre el medioambiente y la salud, con fuerte resonancia internacional, y que aparecía solo en filigrana en los trabajos de Della Paolera. La población se multiplicó por dos desde 1940 a mediados de los setenta, y la cantidad de automóviles lo hizo por diez entre 1945 y 1975, pasando a 1,5 millones de unidades (Municipalidad de Buenos Aires, 1976, p. 14). Los edificios de departamentos estaban equipados de incineradores para quemar la basura domiciliaria. Esta medida, destinada a limitar la saturación de la quema municipal en la Capital Federal, originó una fuerte contaminación atmosférica descontrolada y amenazante para la seguridad sanitaria (Ríspoli, Leva, Crivelari & Comerci, 1962). El tercer y el cuarto seminarios técnicos sobre la contaminación urbana, llevados a cabo en 1972 y 1974 y patrocinados por autoridades municipales, provinciales y nacionales, constituyen una buena fotografía de las inquietudes que conforman la cuestión ambiental. Reflejan también el dinamismo de la Ingeniería Ambiental argentina, que apuntaba a igualar la de países centrales y lideraba la profesión en América Latina. Los encuentros dieron cuenta de la diversidad de las temáticas abordadas —ruidos de tránsito, incineradores, contaminación, uso del suelo urbano— y del objetivo perseguido: “Promover el intercambio de la información técnica que concurra a

la adopción de medidas concretas, conducentes a impedir el deterioro del medio urbano con miras a la preservación de la salud” (*Tercer Seminario sobre la contaminación urbana*, 1972). Como en los años treinta, la regulación y la limitación de la expansión urbana aparecen como temáticas de primer orden inscritas en la agenda de la gestión metropolitana.

A partir de 1977, sobre todo en los primeros años del régimen *de facto*, esta actualidad científica y técnica se difundió ampliamente en los medios de comunicación. Se constata por esos años una cierta correspondencia entre los eventos científicos y la difusión de las problemáticas abordadas en los grandes diarios nacionales, difusión que se organiza en torno a tres ejes: la justificación de políticas públicas de ordenamiento de la ciudad; la concientización del ciudadano mediano respecto de las cuestiones ambientales urbanas; y la demostración de una política eficaz, eficiente y veloz hacia los habitantes de la ciudad y los observadores foráneos. Concordamos con Rosemberg-Lasorne (1997), que plantea el acto de comunicación como el nodo central de un proyecto de ciudad, el cual opera como anuncio de “intenciones que se convertirán en decisiones” y sirve para instalar “el sistema de actores que concibe el proyecto”. Sin embargo, hay que preguntarse si —como lo plantea Oszlak (1991)— dicho acto no desencadenó una verdadera ruptura política y urbanística. La estrategia de puesta en escena de la crisis urbana apuntó a identificar actores —víctimas y decisores— y a definir problemas que hasta ahí parecían aislados, pero cuya resolución cabía dentro de un único proyecto. El vecino promedio de Buenos Aires aparece como el que le puede “reclamar a su intendente” (*Clarín*, 1978, 14 de abril). Las temáticas abordadas, a veces en un tono dramático, a través de descripciones del ambiente urbano, de la marginalidad o de la ingobernabilidad, daban eco a las Cartas de Lectores difundidas por los diarios. Sin embargo, a pesar de la promoción de esta participación ciudadana, la definición de la planificación urbana se hizo en su gran mayoría sin que los habitantes de Buenos Aires pudieran opinar, en una dinámica de decisión desde arriba hacia abajo. Se puede generalizar esta observación a la mayoría de las operaciones de planificación urbana llevadas a cabo en aquella década, sea en América Latina o en países centrales. En Buenos Aires, esta modalidad tuvo un impacto decisivo. Sobre la opacidad de los procedimientos utilizados durante la dictadura se construyeron los movimientos ciudadanos de protesta contra los rellenos sanitarios a fines de los años 1990. Por otro lado, la puesta en escena de la restauración urbana se focalizó en el papel desempeñado por algunos funcionarios públicos: el intendente y los responsables de la Secretaría de Obras Públicas de la ciudad de Buenos Aires. Protagonizaban los anuncios de reformas urbanas, que aparecían como un contrapunto a las descripciones desastrosas de la ciudad en títulos con voz activa y predictiva: “Será combatida en la ciudad la contaminación ambiental” (*Clarín*, 1976, 31 de diciembre); “Contrataron la construcción de dos autopistas” (*Clarín*, 1978, 20 de enero). La fuerte fragmentación entre las distintas temáticas refleja cómo se había desplazado el abordaje de las cuestiones del ambiente urbano: si anteriormente estaban a cargo del urbanismo, y aunque este hubiera resurgido como disciplina en los debates sobre

la metrópoli, era ahora la ingeniería la que se encontraba al centro de la resolución de las problemáticas urbanas.

La problematización de la crisis urbana y el énfasis puesto en la urgencia de medidas urbanísticas radicales, tanto en la ciudad como en la metrópoli, debe entenderse como una estrategia para posicionar Buenos Aires en el mundo como urbe de nivel internacional. Ocurrió en un momento crítico, en que la apuesta mayor para la Municipalidad de Buenos Aires era la recepción del Campeonato Mundial de Fútbol, en el año 1978. En ese entonces, la reafirmación del “rango capitalino a nivel nacional, y metropolitano a nivel mundial” (Consejo de Planificación Urbana, en Oszlak, 1991, p. 78) de la metrópoli permitió justificar la implementación y la difusión mediática del gran número de instrumentos de regulación y legislación editados en esos primeros años de intendencia. El Secretario de Obras Públicas de la Ciudad de Buenos Aires aprovechó el día mundial del urbanismo celebrado el 9 de noviembre de 1976, para elogiar las tareas de planificación desarrolladas en su tiempo por Della Paolera y para afirmar que Buenos Aires siempre estuvo “a la vanguardia de las grandes ciudades” (*Clarín*, 1977, 9 de noviembre). El artículo “Buenos Aires for export”, publicado en el diario *Clarín* del 14 de mayo de 1978, refleja la especulación sobre la presentación a los turistas internacionales de una ciudad intervenida por el arquitecto-urbanista de renombre internacional Le Corbusier, “erizada de edificios”, “dotada de instrumentos legales para seguir creciendo con reglas de sistematización”, de “tránsito distendido por las autopistas”, exenta de “contaminación ambiental”. Entonces, se puede interpretar el “lapso verdaderamente insólito” en que se desarrollan obras tan monumentales como el cinturón ecológico, el Parque Interama, las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno como una medida estratégica que apunta a rehabilitar el esplendor de la ciudad y diluir todo rasgo de crisis urbana.

Greenberg, en su libro sobre Nueva York (2008), analiza cómo, en la misma época, un grupo de empresarios y de funcionarios desarrolló un fuerte *marketing* urbano destinado a cambiar la imagen de la ciudad en crisis, usando el proceso del mercado urbano —*urban branding*—, aunque este se desarrollara *avant la lettre*. En el caso de Buenos Aires, procesos semejantes parecen haberse desarrollado con la obra de las autopistas, los parques urbanos, los emprendimientos inmobiliarios y del cinturón ecológico. Este último, por apuntar a modificar tanto la circulación urbana como la estructura de los espacios verdes y también la recolección y el tratamiento de los residuos urbanos, merece un desarrollo particular dentro del análisis de la puesta en escena de la transformación y modernización de Buenos Aires.

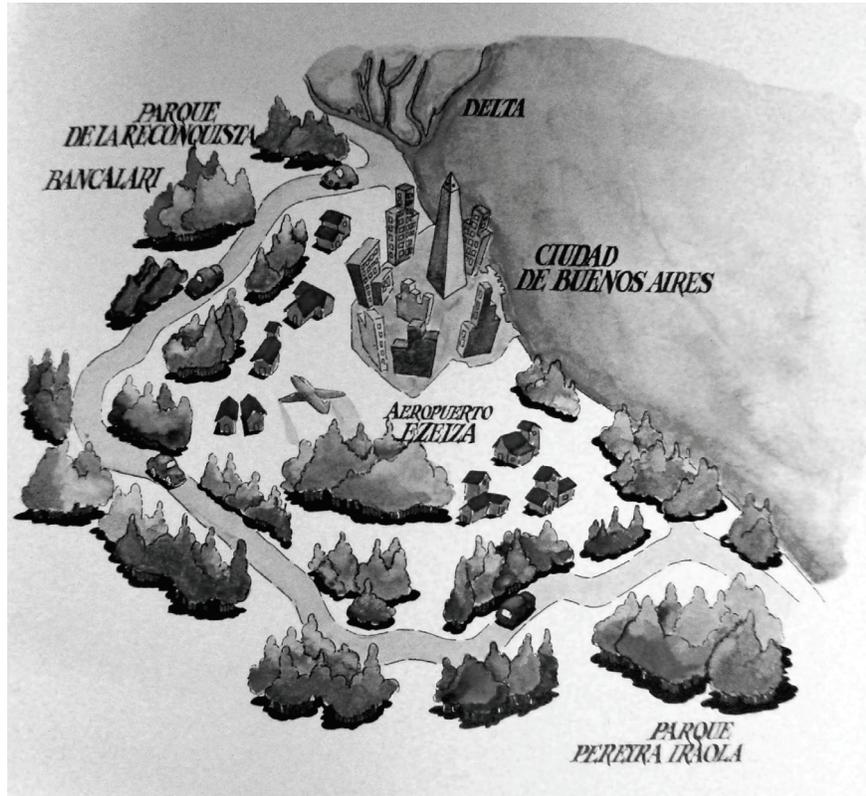
### El cinturón ecológico: ¿una marca metropolitana?

Dentro del abanico de obras de infraestructura llevadas a cabo entre 1976 y 1983, el cinturón ecológico merece un lugar aparte por su carácter de “proyecto integral” (Laura, 1974, p. 55). Se constituye como una piedra angular para una ciudad ordenada y moderna. Encarna una marca urbana transformadora, un sello territorial

sobre la metrópoli. Como lo indican Dumont y Devisme (2006), “el instrumento de comunicación territorial (...) es el componente de escenas que son ellas mismas focales del conjunto de un proyecto y constituyen a su vez el prisma de estrategias y de dinámicas territoriales metropolitanas”. La puesta en escena del cinturón ecológico, a través de los elementos de su difusión, aparece, entonces, como reflejo de una imagen de la metrópoli caracterizada esencialmente por su centro y su borde.

La instalación del cinturón ecológico despertó el interés de investigadores, en una perspectiva histórica, respecto a la disposición de los residuos (Paiva, 2003; Suárez, 1998; Prignano, 1998). Este proyecto regional, presentado como una alternativa integral a la contaminación, la congestión, la concentración urbana, surgió a partir del libro programático y epónimo del abogado Guillermo D. Laura (1974), y fue propulsado a la realización cuando el intendente Cacciatore nombró a su ideólogo como Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires, en 1976. La amplitud del proyecto, como objeto geográfico de escala regional, traza una clara continuidad con las obras infraestructurales llevadas a cabo en el periodo anterior, tanto en la Argentina como en otros países de la región y, más ampliamente, en el contexto desarrollista posterior a la Segunda Guerra Mundial. Las grandes represas (Salto Grande), la represa de Itaipú en la frontera brasileño-paraguaya, la construcción de Brasilia (Brasil) en el transcurso de los años 1960 y el comienzo de los años 1970 son representativas de estas iniciativas implementadas desde el nivel estatal federal. Planifica la realización de un medio-anillo de 150 kilómetros de largo sobre una extensión de 14.250 hectáreas, de río a río; una afectación exclusiva de estas tierras a espacios verdes de recreación o de agricultura urbana; la realización de cuatro sitios de disposición de residuos con la tecnología del relleno sanitario y una autopista circundante al área metropolitana, conectada con los otros proyectos de vías rápidas previstas por el gobierno (Figura 1). Como lo muestran los documentos, la dimensión gráfica del proyecto se concentra sobre la localización de este anillo verde urbano, cuya precisión de trazado varía según el objetivo del documento. Las representaciones libres y creativas del diario *La Nación* y de las *Memorias y Balances* de 1980 ilustran un esquema radial cuyo centro de gravedad es la Ciudad de Buenos Aires. Esta representación, que refiere a un clásico modelo centro-periferia, se inscribe en la política llevada a cabo por la Intendencia de Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Según algunos autores, se trata de hacer de la ciudad una zona relativamente exclusiva para un sector específico de la sociedad, una burguesía urbana (Ozlak, 1991). Promulgadas por la ciudad, desde la ciudad y para la ciudad, las políticas de ordenamiento y de planificación urbana se caracterizan por este esquema que marca el centro y la periferia, y que hace del conurbano bonaerense —el espacio de la industria, de los obreros, muy poblado y pobre— un espacio en blanco. La mayoría de las veces está sencillamente borrado del mapa, o salpicado de escasas viviendas campestres con una imagen muy distante de la situación de aquel entonces (Figura 2). La Capital Federal “erguida de edificios”, delineada y colorida, y su complemento, el cinturón ecológico, recorrido por las automóviles y trazado por árboles, simbolizan la ciudad moderna y desarrollada.

FIGURA 1 | El cinturón ecológico. Un proyecto metropolitano para la capital argentina



FUENTES LAURA, 1979; *ATLAS AMBIENTAL DE BUENOS AIRES* ([www.atlasdebuenosaires.edu.ar](http://www.atlasdebuenosaires.edu.ar)); ENTREVISTA CON A. GARAY, EX SUBSECRETARIO DE URBANISMO Y VIVIENDA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 7 DE MAYO DE 2010; ENTREVISTA CON A. TRÍPOLI, SECRETARIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE SAN ISIDRO, 5 DE MARZO DE 2011; LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES, 2007. ELABORACIÓN PROPIA, 2011.

Pero además de este proyecto socioeconómico y político, la creación de un cinturón ecológico entre la ciudad y el interior del país se ancla en otra referencia anterior explícita, mencionada por el mismo G. Laura. Preexisten proyectos de cinturones verdes en grandes urbes contemporáneas al proyecto —el Green Belt de P. Abercrombie en Londres (1944), el cinturón verde de Seúl construido en 1971 bajo el régimen de Park Chung-Hee—. Sin embargo, para el cinturón ecológico, Laura toma como modelo la construcción del parque Tres de Febrero —también conocido como Bosques de Palermo— sobre terrenos bajos que fueron rellenados con residuos bajo el gobierno progresista de D. F. Sarmiento. Esta operación, llevada a cabo a finales del siglo XIX, se articulaba con el proyecto más amplio de civilizar progresivamente un espacio nacional teorizado como “bárbaro”. La moviliz-

ción de la grilla y del parque (Gorelik, 1998), o sea, de la trama urbana regular y de la naturaleza domesticada como herramientas del proyecto modernista, reaparece como herramienta del ordenamiento urbano a escala metropolitana en el proyecto de cinturón ecológico. En este sentido, las representaciones del cinturón ecológico en los medios de comunicación concentran numerosas referencias urbanísticas y culturales foráneas, o históricas, que se plasman en la puesta en escena de la marca metropolitana. El cinturón ecológico está presentado primero como una obra destinada a crear espacios verdes y a activar la circulación en automóvil. Como lo veremos más adelante, la disposición de los residuos aparece o como una cuestión técnica cuya difusión se circunscribe a ámbitos determinados, o como una operación a corto plazo preliminar a la implementación de los dos otros objetivos. De hecho, en los estatutos de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), la ocupación principal de la empresa del Estado está definida, hasta 1984, como de “recuperación de tierras bajas y parquización”; y el mismo G. Laura especifica que “el objetivo central del proyecto no era la basura sino hacer parques”. Esta puesta en escena de los dos aspectos más atractivos de la marca urbana que constituye el cinturón ecológico pasa por abundantes representaciones de lo verde y de la obra de infraestructura vial en las *Memorias y Balances* de la empresa y en los boletines *Noticias CEAMSE*. En estos dos últimos tipos de documentos, así como en ciertas ponencias presentadas en congresos (Bellucci, Gil & García, 1982), el “parque recreativo” es la expresión que predomina sobre la de relleno: parque recreativo de La Reconquista, parque recreativo Bancalari... Este enfoque específico, que remite al porvenir —en un mediano plazo— el desarrollo de los sitios de disposición de los residuos, se articula con una copiosa presencia mediática (*Clarín*, 8 de enero de 1977, p. 12; *Clarín*, 21 de abril de 1977, p. 21; *Clarín*, 7 de mayo de 1977, p. 16; *La Nación*, 7 de mayo de 1977, p. 20; *Clarín*, 4 de junio de 1977, p. 6) de la recuperación de áreas verdes metropolitanas. Laura indica, además, que la propuesta de creación de parques metropolitanos dirigida a los municipios constituyó una estrategia discursiva para que estos manifestaran un acuerdo de principio respecto al proyecto (Laura, entrevista personal, 24 de junio de 2010).

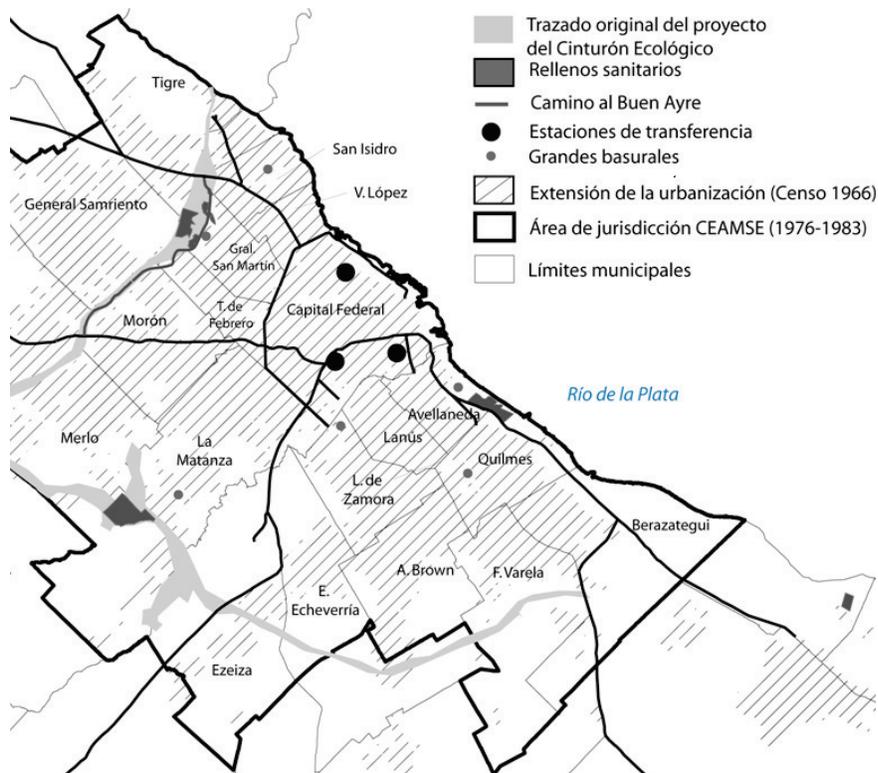
Limitarse a esta observación sugeriría que los objetivos del cinturón ecológico no fueron vistos de la misma forma por los ciudadanos, los empresarios o las instituciones en los medios de comunicación. Ciertamente, la obra se implementó en un marco autoritario donde el debate sobre decisiones ejecutivas estaba reducido a su mínima expresión. Sin embargo, la marca física del cinturón ecológico y su puesta en escena cristalizaron otras informaciones “sobre las representaciones integradas al proyecto, (...) las racionalidades de los actores (Lussault, 1996), sus mundos de valores y de mitologías (Rosemberg-Lasorne, 2000)”. Ello puesto que la jerarquización de los objetivos del cinturón ecológico se articuló también estrechamente con las proyecciones que el primer equipo ejecutivo plasmó en la marca física del cinturón ecológico.

Estas diferencias, más que divergencias, dejan a la vista distintos grados de teorización del proyecto, desde un acercamiento pragmático hasta una dimensión visio-

na. Sobre todo, muestran el cinturón ecológico como marca urbana que cristaliza la circulación de modelos internacionales de acción conjunta sobre la ciudad y su ambiente. Laura, en su libro *El cinturón ecológico*, inscribe la obra en la trayectoria de experiencias exitosas de Estados Unidos, como el aeropuerto La Guardia, y la recuperación de la ciudad de Berlín desde sus escombros, después de la Segunda Guerra Mundial, en Alemania. Si bien estas infraestructuras sirven de garantía técnica y social, la innovación de Laura consiste en proponer la planificación de una obra-suma que integraría tanto la gestión de los residuos como la organización del tránsito y la preservación de espacios verdes en una infraestructura sistémica a escala regional. La dimensión pragmática del proyecto —dar soluciones prácticas a problemas puntuales en un momento idóneo— se inscribe explícitamente en una línea política progresista y liberal, que refleja la admiración del abogado-planificador por el modelo liberal planteado por los Estados Unidos. A modo de eco con esta obra, la referencia que hacen casi todos los miembros del equipo al informe sobre el Gran París titulado *Réponse à la violence*, de Peyrefitte, Schmelck y Dumoulin (1977), hace resonar con mayor cercanía la dicotomía enunciada por Sarmiento en su ensayo *Civilización y barbarie*: la marca física del cinturón ecológico actúa como zona de transición, de limitación y de separación entre la ciudad: la civilización; y el exterior (pampa, regiones lejanas, países limítrofes): la barbarie. Si bien esta temática controversial no aparece explícitamente, se formula la necesidad de recurrir a una “muralla verde” para controlar la expansión urbana sin límite (Bellucci), encauzar a los jóvenes a través del deporte (G. Laura), “restablecer el equilibrio a fin de reducir la agresividad de la vida de la ciudad” (Della Paolera). Por fin, Cl. Della Paolera, hijo del urbanista C. M. Della Paolera, director ejecutivo del CEAMSE entre 1977 y 1982, retoma el programa de Laura elevando la discusión al plano teórico al plantear el cinturón ecológico como un modelo de “metabolismo urbano”. Esta dimensión visionaria abarca, por supuesto, mucho más que la sola obra de infraestructura. Es el sistema urbano completo que está cuestionado a través del prisma del cinturón ecológico, en el marco de una reflexión que se desarrolla a nivel internacional en esta misma época. En este contexto en que el cálculo de las entradas y las salidas urbanas de materia y de energía deviene un indicador para la ecología urbana, la presentación del metabolismo urbano del cinturón ecológico en Nueva York ante la Sociedad de Ingenieros Civiles norteamericanos adquiere importancia para la difusión del emprendimiento. El cinturón ecológico, más allá de una marca física, deviene la firma de Buenos Aires, una garantía de la calidad de vida en la metrópoli argentina.

Estas dos dimensiones del cinturón ecológico como proyecto de ciudad —la marca física en la metrópoli y la garantía de la calidad de vida urbana— se articulan a su vez con una promoción de la calidad tecnológica del emprendimiento metropolitano a escala internacional. Más allá de la dimensión metropolitana del emprendimiento, se proclama el uso de nuevos métodos de disposición de los residuos y la implementación de un organismo que, experimentando modalidades de privatización de servicio de avanzada, van cimentando el papel del cinturón ecológico como prototipo de una nueva gestión de los residuos a escala de las Américas.

FIGURA 2 | El cinturón ecológico de Buenos Aires - Un "green belt" para una ciudad moderna



FUENTE COORDINACIÓN ECOLÓGICA ÁREA METROPOLITANA SOCIEDAD DEL ESTADO (CEAMSE), *MEMORIAS Y BALANCES*, 1980 (S/P).

### ¿Un dispositivo experimental en América Latina?

El relleno sanitario constituye un componente central del cinturón ecológico. Este dispositivo, formalizado por primera vez en Fresno (Estados Unidos, California), en 1937 (Melosi, 2004), consiste en acumular los residuos en celdas aisladas del suelo, de la atmósfera, de las aguas. Después de desarrollarse en ciudades europeas y mejorar considerablemente el impacto de la acumulación de los residuos sobre el ambiente urbano, se implementa gradualmente en América Latina durante los años setenta, primero en Chile y luego en Brasil y México. En Buenos Aires, la disposición de los residuos en los cuatro sitios que equipan el cinturón ecológico a partir de 1977 se define por su carácter sistemático. A partir de esta fecha, la Ciudad de Buenos Aires

y los diecinueve municipios que conformaban en aquel entonces el Gran Buenos Aires por mandato legislativo, tienen que recolectar y trasladar los residuos generados en su jurisdicción a los rellenos sanitarios. El primer sitio es el de Bancalari, al noroeste del área metropolitana, a poca distancia de la ruta panamericana. El relleno de Villa Domínico se abre pocos meses después. Sin embargo, la difusión mediática de los rellenos sanitarios comienza antes de su construcción, y bajo los argumentos de la erradicación de los basurales a cielo abierto del sur de la Ciudad de Buenos Aires. Avanza sobre dos dimensiones de la técnica, que intervienen como contrapunto a las quejas de vecinos. Por una parte están las descripciones (“Máquinas de avanzado diseño bajo el control de expertos ingenieros”, *La Nación* 25 de agosto de 1977, p. 14), que alternan con fotos o dibujos de sitios en obras, con caminos de tierra, celdas definidas, que completan este dispositivo tecnológico. Por otra, esta mediatización de “los beneficios del relleno sanitario” (*Clarín*, 12 de abril de 1978, p. 20) para eliminar la basura se completa con una información muy regular sobre la actualidad tecnológica en términos de tratamiento y acondicionamiento de los residuos.

Al mismo tiempo que se anunciaba la exclusividad del relleno sanitario como única salida económica viable para el tratamiento de los residuos en la Argentina (*Clarín*, 14 de enero de 1977, p. 12), noticias puntuales informaban sobre las investigaciones o innovaciones en curso en otros países: “Inventaron en Alemania petróleo artificial a partir de la basura”; “Nueva Era – combustible de basura” (*Clarín*, 13 de mayo de 1977, p. 26). También se presentó un intento de uso de los residuos como combustible alternativo al petróleo en una pequeña ciudad de Estados Unidos, en el contexto de la crisis energética internacional. La propaganda para el relleno sanitario difundía un método que, si bien aparecía como innovador, ya estaba superado por otras tecnologías en el mundo. Además, ya había sido puesto a prueba en la misma metrópoli de Buenos Aires, como dan cuenta los relatos de ingenieros sanitarios en Villa Domínico. El relleno sanitario apareció en la Argentina en el mismo momento en que en los países donde había sido experimentado se empezaba a dar paso a otras soluciones para los residuos. Por ejemplo, en Francia, la primera ley-marco sobre el reciclaje de los residuos se dictó en 1975; en Finlandia se promulgó en 1979 y en Dinamarca esta directiva apareció en 1981. ¿Por qué, a pesar de buscar y difundir la excelencia tecnológica, los decisores eligieron concretar, para la disposición de los residuos, una tecnología ya cuestionada en aquel entonces en términos de impacto ambiental?

### **El relleno sanitario en los años 1970: ¿una innovación en América Latina o una dependencia técnica de países centrales?**

Esta cuestión se puede analizar bajo el ángulo del “*path dependency*” (David, 1985), una temática muy importante para la América Latina de los años setenta, sobre todo en su relación con Estados Unidos. A nivel de las Américas, la implementación del cinturón ecológico y de los rellenos sanitarios coincidió con un momento de discusión técnica sobre los métodos que permitirían mejorar el tratamiento de los residuos en las grandes ciudades de América Latina. Estos aglomerados urbanos

estaban en pleno desarrollo demográfico y experimentaban un fuerte incremento de la producción de residuos, paralelo al aumento de la población. La Organización Panamericana para la Salud (OPS) fue uno de los primeros organismos en señalar el peligro sanitario que representaba una mala gestión o una ausencia de planificación del destino de los residuos. En agosto de 1974, la entidad organizó el primer simposio regional sobre Ambiente, Salud y Desarrollo, con un especial enfoque en las apuestas de la gestión de los residuos sólidos urbanos. Las conclusiones de este simposio cierran para América Latina el amplio panorama de alternativas que se abrían en ese momento a escala internacional. Promueven el relleno sanitario que “parece a todas luces para los países de Latinoamérica y del Caribe, la técnica más económica” (Alegre, 1978). Si bien los técnicos y expertos que se expresaban en el marco de eventos sobre el saneamiento en Argentina o en América Latina conocían y daban cuenta de los avances tecnológicos presentados previamente, así como de la necesidad de pensar en la separación en origen y la valorización de los residuos, la complejidad social y el alto costo económico que representaban esos nuevos métodos constituyeron un factor determinante para descartarlos en un contexto de urgencia sanitaria.

En aquel momento, si bien el proyecto del cinturón ecológico todavía no estaba en los planes, en la Argentina ya existían experiencias de racionalización, organización, conocimiento de sus residuos, como también sobre los métodos adecuados y las dificultades que se enfrentaban cuando se trataba de coordinar relevamientos y centralizar información. Por ejemplo, en 1969, el Ministerio Nacional de la Salud Pública desarrolló una encuesta nacional en las ciudades de más de 20.000 habitantes del país, menos la Región Metropolitana de Buenos Aires. La Facultad de Ingeniería Sanitaria de la Universidad de Buenos Aires realizó un estudio de calidad de los residuos de la Ciudad en 1972, y algunos municipios del conurbano efectuaron análisis puntuales, en la perspectiva de desarrollar métodos alternativos de tratamiento, como el compost (Alegre, 1978). Además, en los años 1980, la creación del Servicio Nacional de Basura (Senaba) apuntaba a que los núcleos urbanos de tamaño reducido (menos de 20.000 habitantes) pudieran recibir asesoramiento para mejorar la gestión de sus residuos. Esta capacitación incipiente les dio al país y a los técnicos especializados en la gestión de los residuos cierta autoridad en el tema, que se tradujo, por ejemplo, en el impulso de cursos de gestión de los residuos en el marco de la OPS. El valor de la experiencia se incrementó en el momento de la implementación de los rellenos sanitarios del cinturón ecológico, a partir de las normas dictadas por la American Society of Civil Engineers (ASCE) y la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos. La aprobación del proyecto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el compromiso financiero de la banca con el organismo que coordinaba el cinturón ecológico, el CEAMSE, le dio al emprendimiento una convalidación que lo ubicaba en el rango del modelo de la gestión deseable para las ciudades latinoamericanas. Este hecho constaba no sin orgullo en el editorial de las *Memorias y Balances* de 1978:

Atendiendo a una invitación del Banco Interamericano de Desarrollo una misión del CEAMSE se trasladó a la Ciudad de Washington en el mes de octubre de 1978, para exponer el programa del Cinturón Ecológico ante las más altas autoridades del Banco. La misión integrada por dos miembros del Directorio de la Sociedad encontró una excelente disposición en el Banco para el tratamiento de problemas ecológicos y del medio ambiente, y en el curso de una audiencia privada con el presidente del Banco, se pudo confirmar el interés de la institución en participar activamente en un eventual financiamiento de nuestro programa. Como consecuencia de esta gestión la Misión Anual de Programación del Banco que visitó a la Argentina en el transcurso del presente mes de marzo, ratificó su interés de colaborar en la ejecución del programa del Cinturón Ecológico. (CEAMSE, *Memorias y Balances*, 1978)

Si bien están documentados los pasos de realización del relleno sanitario, resalta en Buenos Aires que la gran mayoría de los trabajos eluden la cuestión de la disposición de residuos en áreas inundables, criterio que fundamenta la creación del cinturón ecológico. De hecho, y en contra de un acercamiento sistémico a la ecología regional, los terrenos elegidos para la instalación de los rellenos sanitarios aparecen presentados en la mayoría de los trabajos como espacios sin valor: “Recuperación de áreas deterioradas” en el Primer Congreso de Ecología Urbana en Buenos Aires de 1982 (Bellucci, Gil & García, 1982); o terrenos anegadizos. Por otra parte, el ordenamiento del basural de La Quema para su futura transformación en parque Almirante Brown, aparece difundido en los diarios como una primera implementación de la técnica del relleno sanitario. Sin embargo, el trabajo no consistiría en aislar la basura preexistente respecto del suelo, de la atmósfera y de las aguas del lecho mayor del Matanza-Riachuelo, sino en recubrirla de una capa de tierra para la parquización posterior.

### **La ingeniería sanitaria, una profesión de la ciudad en las transformaciones urbanas**

Además de contribuir a plantear las bases de una gestión adecuada de los residuos, la promoción del cinturón ecológico sirvió para instalar en la escena central de los medios de comunicación una “profesión de la ciudad”, la del ingeniero sanitario. Como lo plantea Paiva (1999), la ingeniería sanitaria se consolidaba lentamente en la Argentina a comienzos del siglo veinte (1890-1915), alrededor de una noción de ambiente urbano que nuclea los medios técnicos de abastecimiento de agua y de alcantarillado; los tipos de materiales que se deben usar según las características del medio; y los métodos de tratamiento de los residuos. En los años setenta, se observa un refuerzo de la imagen del ingeniero sanitario como actor de la cuestión ambiental, que conecta con la obra del cinturón ecológico a distintos niveles de análisis. Primero, y de forma general, los diarios relevaban el papel preponderante de este profesional urbano. En *Clarín* del 6 de junio de 1978, el titular del Centro Argentino de Ingenieros celebra el día de la Ingeniería Argentina efectuando un paralelo entre los periodos de mayor brillo del país y el despliegue de la actividad ingenieril. Destaca el papel desempeñado por estos profesionales en las obras de infraestruc-

tura implementadas a partir de 1977. De la misma forma, el funeral del fundador de la firma Techint, Agustín Rocca, tiene una amplia cobertura mediática en los diarios del año 1978, con retrospectivas sobre la vida del ingeniero. Este “pionero de la siderurgia argentina”, inmigrante italiano, emprendedor destacado, aparece entonces como una encarnación argentina del *self-made man* norteamericano. En este contexto, no sorprende tanto que el ensayo de Laura, *El cinturón ecológico*, haya sido galardonado con el premio Ing. Luis A. Huergo. Aunque su autor sea abogado, el proyecto que presenta se ubica en la misma línea que los principios de higienismo, los cuales sostuvieron la ingeniería sanitaria desde su creación. Por otra parte, el cinturón ecológico constituía una obra de infraestructura mayor en que se podrían desempeñar numerosos ingenieros civiles y sanitarios, en un mismo esfuerzo hacia la “anulación de la ‘suciedad’” (Trelles, en Laura, 1979). Por fin, se observa que en las décadas de los sesenta y setenta, la parte de investigación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires constituía un lugar donde se formaban los futuros miembros del personal técnico-administrativo del gobierno municipal o nacional, o de la misma CEAMSE entre 1977 y 1983, e incluso hoy. Este elemento tiene implicancias en la observación hecha por la Organización Panamericana de la Salud en el primer simposio sobre residuos sólidos, en 1974, respecto de la escasez de personal capacitado como ingeniero para la tarea de la gestión del ambiente. Pero también sirvió para propulsar en algunas empresas el desarrollo de la técnica de los rellenos sanitarios. De hecho, la presencia de la firma Techint, en pleno desarrollo en ese momento, representaba una marca de calidad y de excelencia para la operación del relleno de Villa Domínico, que se abrió justo después de la experiencia de Bancalari, y para el transporte de residuos desde las estaciones de transferencia hasta los rellenos. De la misma manera, se consolidaba un esquema recurrente de asesoramiento técnico para la construcción de los rellenos, el control de estos y de la recolección, por parte de la firma norteamericana Wheeran Engineering Inc.

### **El CEAMSE, una experimentación de la privatización periférica**

Además de equipamientos de disposición, la creación del CEAMSE se caracteriza por la aparición de una nueva forma de organización institucional. Greenberg (2008) comenta que en Nueva York se desarrolló un proceso similar, que apuntaba a incentivar el desarrollo económico con, por ejemplo, exenciones de impuestos para los nuevos emprendedores. En Buenos Aires, el cinturón ecológico significó una renovación institucional y económica que implicaba una privatización mayor de los servicios brindados tradicionalmente por el Estado. Esta dimensión es importante tanto para la transformación de Buenos Aires en ciudad moderna, como para la marca del cinturón ecológico. Se inscribe en un proceso desarrollado a escala nacional, y que Schvarzer (1981) identificó como “privatización periférica”. En este caso, dicha expresión remite al proceso mediante el cual empresas del Estado centralizadas delegan la mayor parte de sus tareas a empresas privadas. Para los residuos, afecta tanto la recolección y la disposición como la construcción de las autopistas. La delegación del servicio de la recolección y de las obras de infraestructura del cinturón ecológico

constituyó una estrategia de reforma a distintos niveles. Primero, sirvió para competir a nivel internacional, y sobre todo con Estados Unidos. Laura relata que la concesión del servicio de recolección en la ciudad de Buenos Aires se hizo mediante un pliego de licitación, lo que nunca había ocurrido antes, un proceso destacado tanto por el tamaño del contrato, “el (...) más grande de la historia, del mundo”, como por los métodos empleados para la licitación. El abogado relata la transparencia y la velocidad del proceso, que se desarrolló en treinta días, en 1980. Hoy en día se cuestiona la primera de estas dos características, por los métodos propios del régimen *de facto* y los vínculos políticos y económicos estrechos que existían con círculos de decisión de Estados Unidos. Sin embargo, lo que se puede subrayar es que la presencia de intendentes de las “tres ciudades más grandes de Estados Unidos” y sus asesores dentro del comité técnico de adjudicación demuestra hasta qué punto igualarse a las ciudades norteamericanas constituía un objetivo para el gobierno urbano *de facto* de Buenos Aires. La participación de las tres empresas de recolección de residuos más grandes del mundo, entre las cuales estaba Waste Management Inc., ganadora de la licitación, significa también un criterio de competitividad relevante por el personal ejecutivo de la CEAMSE. Laura especifica que “E. S. Savas, el máximo asesor de Ronald Reagan, escribió un libro sobre la liberalización, que se llama *Privatization*, y cita la privatización de la recolección en Buenos Aires como uno de los mejores ejemplos en el mundo”. Tanto Laura como Della Paolera destacan que el proceso de adjudicación de la licitación de los residuos se jugaba sobre un criterio de excelencia técnica, en que los norteamericanos se destacaban respecto de las ocho empresas argentinas, descartadas por “incapacidad técnica. Sin saber el precio ni nada, sino solo sobre antecedentes” (Laura, entrevista personal, 24 de junio de 2010). Aunque en los papeles la ciudad de Buenos Aires fuera dividida en dos áreas de adjudicación, una controlada por la CEAMSE y otra por la Ciudad de Buenos Aires, el conjunto fue adjudicado a la misma empresa, Waste Management Inc., que se asoció con el grupo argentino SOCOMA (perteneciente a la familia Macri) para crear la firma Manliba. La privatización fue importante entonces en la medida en que la adjudicación única del servicio estandarizó bajo criterios únicos la infraestructura, el material, la frecuencia, el personal, cuando en los años previos a ella los esfuerzos de racionalización del servicio fueron entorpecidos por la fuerte fragmentación de los equipos de operación municipal, y por el carácter vetusto y disperejo de los camiones. En el discurso de los actores existe un fuerte contraste entre este proceso de privatización en la Ciudad y el que ocurrió en los municipios del conurbano, que pone de relieve una vez más la vocación representativa del espacio céntrico respecto del conurbano, un lugar menos conocido por los ejecutivos de la CEAMSE.

Finalmente, la transformación institucional de la gestión de los residuos remite la discusión al carácter metropolitano del dispositivo tecnológico, volviendo al principio del análisis: ¿cómo el cinturón ecológico se instauro como marca metropolitana? Numerosos artículos de diarios, conferencias y ponencias insisten sobre el carácter transjurisdiccional de las competencias de la empresa de Estado. El CEAMSE se creó el 3 de enero de 1977, por el Decreto Ley 9111/77, mediante

un convenio firmado por la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, bajo la supervisión del poder nacional. Esta creación institucional constituye una verdadera renovación del aparato político-institucional: supera las divisiones político-administrativas en los partidos del conurbano bonaerense y facilita la transferencia de presupuesto público a empresas privadas contratistas. La implementación del organismo se hizo posible por la retirada de la vida política a un nivel muy local (González Bombal, 1988), debido a la presencia del régimen *de facto*. La implementación de la CEAMSE representó, para los municipios, una medida autoritaria que los obligaba a destinar un porcentaje muy alto de su presupuesto, que para algunos llegó a alcanzar el 40%, a la recolección y a la disposición final de sus residuos (González Bombal, 1988). Este esfuerzo se debe, entre otras cosas, a la necesidad de privatización de la recolección que tienen los municipios. Pero se debe también a la fijación de tarifas internacionales para la disposición de los residuos. Sin embargo, esta cuestión no está tratada como tal en los diarios o en los trabajos sobre el cinturón ecológico y no aparece sino implícitamente en las notas sobre el aumento de los impuestos municipales. Ahí emerge el margen de maniobra entre la promoción que se hace del cinturón ecológico y el orden cronológico de las operaciones: mientras en los diarios es la traza verde la que se promociona, la que aparecerá a mediano plazo, las obras implementadas a corto plazo son los rellenos sanitarios. Al concentrar los residuos del conurbano bonaerense se activa también una concentración de capital proveniente de la facturación directa del CEAMSE a los municipios. En los hechos, el CEAMSE funciona como una “bomba colectora” de capitales que se redistribuye hacia las empresas contratistas que operan los rellenos sanitarios.

### Conclusiones: ¿la inversión de la imagen?

En este texto queríamos demostrar por qué el cinturón ecológico se instaló en la memoria urbana colectiva de Buenos Aires y hasta superó su realización física. Abordamos, bajo distintos ángulos, la cuestión de la promoción urbana del emprendimiento, para cuestionar sucesivamente su lugar en el marco de una crisis urbana y la difusión de su trazado en la metrópoli como proyecto de ciudad. Además, pusimos en tela de juicio el carácter innovador de la tecnología de los rellenos sanitarios y de la fórmula institucional propuesta con la creación de una empresa de Estado. El análisis del conjunto de estas operaciones puso de relieve que la cuestión ecológica, abordada esencialmente desde el punto de vista de la calidad de vida y de la preservación de la salud, así como de los recursos naturales, fue uno de los temas de promoción urbana más importantes del Buenos Aires del gobierno cívico-militar de 1976 a 1983. Por este medio, los equipos gubernamentales apuntaban a mostrar una ciudad que podía insertarse en los debates de su tiempo e igualar los modelos en que se inspiraba: las ciudades norteamericanas y europeas.

Si bien el carácter inacabado del proyecto no permite distinguirlo de otras numerosas experiencias de planificación llevadas a cabo en la Argentina, hoy en día es más bien la dimensión autoritaria la que resurge en las protestas contra los rellenos

sanitarios. Grupos de vecinos reclaman el derecho a un ambiente sano en un contexto más general, mientras la reivindicación de asociaciones y organizaciones no gubernamentales por el ambiente se ha dirigido hacia una mayor judicialización (Merlinsky, 2009), lo que significa que estos grupos enmarcan su demanda dentro de cuadros legales que, en teoría, tendrían que protegerlos contra los efectos nefastos de instalaciones como los rellenos sanitarios. En el caso de Buenos Aires, los eslóganes “CEAMSE MATA” agrupan bajo una misma acusación a los sitios de disposición, el proyecto original y el contexto autoritario de su creación. El proyecto pasó de encarnar una infraestructura de ordenamiento territorial asociada a las mejores tecnologías de los años setenta, a cristalizar las aporías de un sistema basado en la acumulación indiferenciada y cuantitativa de los residuos. Aunque las estrategias desplegadas por la CEAMSE apunten a reconvertir tanto las actividades como la imagen del organismo para adecuarlas a los nuevos parámetros de la gestión sustentable de los residuos, el ente metropolitano queda asociado con las dificultades político-administrativas, las apuestas económicas y las dificultades organizativas que rodean la implementación de una “gestión integral de los residuos sólidos urbanos”. Sin embargo, esta promoción “al revés” no pone un punto final a la discusión sobre la simbología del emprendimiento. Como lo indican Azuela y Mussetta (2008) para los parques nacionales en México, todo conflicto ambiental tiene “algo más que el ambiente”, justamente. La cuestión ambiental sirvió para promover a Buenos Aires como una de las capitales latinoamericanas más vanguardistas y exclusivas de su tiempo en los años setenta. Hoy en día, a la par de la emergencia de la problemática ambiental y el cierre de los rellenos sanitarios, aparecen demandas de acceso a los servicios urbanos en conjunto con reivindicaciones de mayor alcance, como es el derecho a la ciudad. ©EURE

### Referencias bibliográficas

- Alegre, M. (1978). Consideraciones sobre las conclusiones del simposio regional sobre desechos sólidos. Ponencia presentada en el marco del *Quinto Congreso Argentino de Saneamiento* organizado por la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación. Santa Fe, Argentina.
- Azuela, A. & Mussetta, P. (2008). “Quelque chose de plus” que l’environnement. Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique. Dossier Amérique latine, conflits, environnement. *Problèmes d’Amérique Latine*, 70, 13-39. En <http://www.cairn.info/revue-problemes-d-amerique-latine-2008-4-page-13.htm> / doi: 10.3917/pal.070.0013.
- Bellucci, A., Gil, J. & García, J. (1982). Recuperación de áreas deterioradas. En *Primer Congreso de Ecología Urbana*. Buenos Aires, Argentina.
- Bielsa Lila, O. B., Abramovitch, B. & Virgil, R. (1978). Influencia de los rellenos sanitarios en la calidad del agua subterránea. En *Tercer congreso Argentino de Saneamiento*. Santa Fe, Argentina.
- Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). (1978). *Memorias y Balances*. Buenos Aires: Ediciones CEAMSE.
- Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). (1974). *Cuarto seminario técnico sobre la contaminación urbana*. Organizado por la Fundación Gillette. Buenos Aires, Argentina.

- David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75(2): 332-337. En <http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/Ec100C/DavidQwerty.pdf>
- Del Cioppo, G. (1980). Declaraciones del titular de la CMV [Comisión Municipal de Vivienda] Guillermo del Cioppo. *Competencia*, 191 (marzo). En <http://www.comisionporlamemoria.org/jovenesmemoria/docs/fichas/erradicacion-villas.pdf>
- Dubois-Maury, J. (1990). Les villes argentines: une urbanisation sans urbanisme? *Annales de Géographie*, 99(556), 695-714. En [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo\\_0003-4010\\_1990\\_num\\_99\\_556\\_21005](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_1990_num_99_556_21005)
- Dumont, M. & Devisme, L. (2006). Les métamorphoses du marketing urbain. *EspaceTemps*. En <http://test.espacestemp.net/articles/les-metamorphoses-du-marketing-urbain/>
- González Bombal, M. I. (1988). *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires 1982-1983*. Buenos Aires: Ediciones del IDES.
- Gorelik, A. (1998). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Greenberg, M. (2008). *Branding New York: How a city in crisis was sold to the world*. London: Routledge.
- Laura, G. (1979). *El cinturón ecológico* (2ª ed. rev. y aum.). Buenos Aires: Ediciones CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado).
- Liernur, F. (1993). La ciudad efímera. En G. Silvestri G. & F. Liernur, *El umbral de la metrópolis* (pp. 177-222). Buenos Aires: Sudamericana.
- Melosi, M. (2004). *Garbage in the cities. Refuse, reform and the environment* (Ed. rev.). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Merlinsky, G. (2009). *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina. Dos estudios de caso entorno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca del Matanza-Riachuelo*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales y en Geografía, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Paris 8.
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1976). *Autopista 25 de Mayo – Autopista Perito Moreno*. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)-Humanitas.
- Paiva, V. (1999). Medio ambiente urbano: Una mirada desde la historia de las ideas científicas y las profesiones de la ciudad. Buenos Aires 1850-1915. Ponencia presentada en el marco de la Conferencia Internacional *La Cultura Arquitectónica hacia 1900. Revalorización crítica y preservación patrimonial*. Buenos Aires, Argentina. En <http://revistaurbanismo.uchile.cl/n3/paiva.html>
- Paiva, V. (2003). De los huecos a los rellenos sanitarios. *Revista Científica UCES*, 10(1), 112-134.
- Peyrrefitte, A., Schmelck, R. & Dumoulin, R. (1977). *Réponse à la violence: rapport à M. le Président de la République*. Paris: La Documentation Française. En <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/774023100/index.shtml>
- Prignano, A. (1998). *Crónica de la basura porteña. Del fogón indígena al cinturón ecológico*. Buenos Aires: Junta de Estudios Históricos de San José de Flores.
- Randle, P. (Comp.). (1977). *Buenos Aires y sus problemas urbanos. Trabajos originales de Carlos María Della Paolera*. Buenos Aires: Oikos.
- Ríspoli, J., Leva, A., Crivelari, C. & Comerci, J. (1962). Contaminación aérea producida por la incineración y destrucción de los residuos de la Ciudad de Buenos Aires. Ponencia presentada

en el marco de la *Primera Conferencia Latinoamericana de Contaminación del Aire*. Buenos Aires, Argentina.

- Rosemberg-Lasorne, M. (1997). Marketing urbain et projet de ville: parole et représentations géographiques des acteurs. *Cybergeo: European Journal of Geography*. En <http://cybergeo.revues.org/1977>
- Schvarzer, J. (1981). *Expansión económica del estado subsidiario*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).
- Suárez, F. (1972). *Tercer seminario técnico sobre la contaminación urbana*. Organizado por la Fundación Gillette. Buenos Aires, Argentina.
- Suárez, F. (1998). *Que las recojan y arrojen fuera de la ciudad*. Colección Documento de Trabajo, 8. San Miguel: Publicaciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

### Extractos de diarios nacionales

- (1976, 23 de abril). Dramático cuadro de la situación de la Comuna trazó en su mensaje el intendente Cacciatore. *Clarín*, p. 12.
- (1976, 31 de diciembre). Será combatida en la ciudad la contaminación ambiental. *Clarín*, p. 19.
- (1977, 8 de enero). Parques recreativos. Plan para un sistema regional. *Clarín*, p. 12.
- (1977, 14 de enero). La muerte del incinerador. *Clarín*, p. 12.
- (1977, 21 de abril). Un cinturón verde para Buenos Aires. *Clarín*, p. 21.
- (1977, 6 de mayo). La comuna porteña y el gobierno bonaerense se comprometen en una obra de desarrollo regional. Con veinte años de demora. *Clarín*, p. 14.
- (1977, 7 de mayo). Plan para la recuperación ecológica. *Clarín*, p. 16.
- (1977, 13 de mayo). El necesario planeamiento del futuro urbano de Buenos Aires. *Clarín*, p. 14.
- (1977, 13 de mayo). Inventaron en Alemania petróleo artificial a partir de la basura. *Clarín*, p. 13.
- (1978, 14 de mayo). "Buenos Aires for export". *Clarín*, p. 24.
- (1977, 4 de junio). Editorial, Cinturón ecológico. *Clarín*, p. 6.
- (1977, 9 de noviembre). Qué es el urbanismo. *Clarín*, p. 17.
- (1978, 20 de enero). Contrataron la construcción de dos autopistas. *Clarín*, p. 12.
- (1978, 12 de abril). Los beneficios del relleno sanitario. *Clarín*, p. 20.
- (1978, 14 de abril). ¿Qué le reclaman los porteños a su intendente? *Clarín*, pp. 16-17.
- (1978, 6 de junio). Los ingenieros y la Argentina. *Clarín*, p. 14.
- (1976, 26 de septiembre). La batalla por los espacios verdes. *La Nación*, pp. 12-16.
- (1977, 7 de mayo). Convenio sobre espacios verdes. *La Nación*, p. 20.
- (1977, 19 de junio). Nueva era – combustible de basura. *La Nación*, p. 26.
- (1977, 25 de agosto). Algunos problemas que ocasiona el progreso. *La Nación*, p. 14.

## Los recursos construidos de valor patrimonial en un modelo de gestión ambiental urbana

**Libys Zúñiga.** Universidad de Holguín, Holguín, Cuba.

**Reyner Pérez.** Universidad de Holguín, Holguín, Cuba.

**RESUMEN** | Una concepción integral de la conservación del patrimonio construido —es decir, de los recursos construidos de valor patrimonial— implica una visión ambiental del mismo, a través del análisis teórico y de experiencias relativas a los enfoques, tendencias y modelos aplicados a la gestión de dichos recursos, en complementariedad con los atributos que conforman su valor patrimonial. A tal fin se ha desarrollado un modelo conceptual para su manejo, basado en la gestión ambiental urbana. Esto presupone un proceso que contribuye al equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la sociedad actual y la conservación de los recursos construidos de valor patrimonial, en una concepción de mejora de ambos componentes que abre perspectivas de sustentabilidad del ambiente urbano.

**PALABRAS CLAVE** | patrimonio construido, medioambiente urbano, gestión ambiental.

**ABSTRACT** | *An integral conception regarding the conservation of built heritage — that is, of built resources of heritage value — demands an environmental vision of the same, through an analysis of theory and experiences related to approaches, trends and models applied to the management of those resources as a complement of the study of the attributes that constitute its heritage value. To that purpose, a conceptual model based on the urban environmental management has been developed. Such management presupposes a process that contributes to reach the equilibrium between the satisfaction of the needs of the present society and the conservation of the built resources of heritage value, in a conception of the improvement of both components that opens perspectives for the sustainability of the urban environment.*

**KEY WORDS** | *built heritage, urban environment, environmental management.*

Recibido el 06 de septiembre 2011, aprobado el 15 de julio de 2012

E-mail: Libys Zúñiga, lmzi@faciing.uho.edu.cu | Reyner Pérez, reyner@facii.uho.edu.cu

## Introducción

Desde la Convención de París, en 1972, los valores del patrimonio como generalidad pueden ser analizados para su gestión en diferentes perspectivas. Así, según su origen, puede distinguirse el patrimonio natural, el cultural y el mixto. En cuanto a los recursos patrimoniales culturales, ellos representan la evolución de la sociedad en el tiempo, y se clasifican en intangibles, como parte de la vida inmaterial del ser humano, y en tangibles. Entre estos últimos se tienen los recursos de carácter mueble (objetos que se pueden trasladar, movibles), pertenecientes al quehacer portable de las personas, ya sean utilitarios, culturales o científicos; y los recursos de carácter inmueble (construidos o edificados, inamovibles), de los cuales los edificios y sitios históricos constituyen el ejemplo más claro. Estos últimos contribuyen a conformar la identidad cultural y el medioambiente urbano, cuando se dan en conjuntos o redes. También en este grupo están los valores intangibles, como las tradiciones y saberes populares.

En el contexto urbano existen recursos construidos de valor patrimonial que son considerados lo más representativo y contenedor del espacio social, el cual une, jerarquiza y diversifica las funciones y necesidades del hombre (Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, Cultura y Deportes [Unesco], 2003; Echarri Chávez, 2009). Sin embargo, desde una perspectiva ambiental, su gestión es limitada. Siguiendo a Capra (1998, pp. 22 a 35), se tiene que la concepción ambiental establece una relación entre recursos, sistemas sociales y ecosistemas, ámbito en el cual hoy se manifiesta una crisis de percepción. Dichos componentes no pueden ser entendidos aisladamente, son elementos sistémicos del ambiente en sus interconexiones e interdependencias, pero ocurre que especialistas de disciplinas como geología, biología o estudios de la atmósfera no están acostumbrados a comunicarse entre sí. El manejo del medioambiente es una sola disciplina, la de la vida en sus diferentes ambientes. Esta crea las condiciones aptas para su propia existencia, conforma y cambia el entorno al que se adapta; y este entorno, a su vez —señala Capra—, retroalimenta la vida que cambia, actúa y crece en él.

Coincidimos con este autor en el sentido de que, en una perspectiva ambiental, los recursos construidos de valor patrimonial son el resultado de las interrelaciones entre naturaleza y sociedad. Constituyen estructuras físicas inamovibles que manifiestan un patrón de organización para la conservación del individuo, en reflejo de sus características, comportamiento y evolución, y a su vez interactúan como recursos dentro del ecosistema urbano. Son elementos vitales en el desarrollo local, en contribución, complementariedad e interconexión con el desempeño de las funciones urbanas o de otros componentes del medioambiente urbano, por lo que deben reconocerse como recursos de este ambiente, de igual importancia que los de origen natural neto.

El análisis del estado de la gestión de los recursos construidos de valor patrimonial, a escala internacional, indica que solo limitadamente han sido reconocidos como recursos del ambiente. De modo general, se observa bajo nivel de integración

en los procedimientos para su gestión. El enfoque metodológico desarrollado aún es insuficiente, con poca profundización en los elementos que determinan los atributos del valor patrimonial con fines de gestión; los mecanismos de diseño para su conservación son limitados, y hay poco desarrollo en los indicadores de control.

La propuesta de un modelo conceptual para la gestión ambiental urbana de los recursos construidos de valor patrimonial describe un proceso que logra influir en las características de los recursos construidos, a través de tres etapas fundamentales: valoración, conservación y control, en una concepción ecosistémica, estratégica y participativa. Estos aspectos comprenden las potencialidades necesarias que ayudan a conservarlos y enriquecerlos<sup>1</sup> y que contribuyen socialmente,<sup>2</sup> aspectos que deben caracterizar los métodos de gestión en la actualidad.

### Los recursos construidos con valor patrimonial

En una perspectiva ambiental, los recursos construidos son resultados de las interrelaciones de naturaleza y sociedad. Cuando son valorados socialmente, adquieren un carácter patrimonial para la comunidad que los acoge en un proceso histórico cultural, reflejo de su identidad. En ocasiones, los recursos construidos constituyen en sí mismos la principal expresión y el producto más visible de la conservación social de la vida del ser humano, por la interconexión e interdependencia que se establece entre ambos, en una manifestación del medioambiente urbano de tanta importancia como las del medioambiente natural.

La concepción del patrimonio construido como recurso implica que contribuye y colabora a la generación de riquezas, al propiciar utilidades e incremento de la vida espiritual, por el sentido de pertenencia que genera al ser apreciado como patrimonio común. Se relaciona, además, con recursos naturales, como son el suelo y la diversidad biológica, y con recursos culturales, potenciándolos y añadiéndoles valor por su capacidad de permanencia y carácter en cierto modo resiliente, esto es, su resistencia a los avatares del tiempo. Los recursos patrimoniales construidos comparten los principios de la ecología según enunciados por Capra (1998); por ejemplo, cuando se unen varios de estos recursos conforman redes, evidenciadas por zonas con tipologías constructivas similares, manifestadas a través de los ciclos del tiempo en una diversidad de funciones que mantienen la vida del individuo. Pero también tienen límites físicos, debido a que son frágiles e irremplazables, producto del resultado evolutivo de la historia de los hombres, la naturaleza, o mezcla de las dos.

Los recursos patrimoniales construidos no se distribuyen, se comparten como parte de la memoria histórica de la humanidad. Se capitalizan cuando son valorados como elementos para el conocimiento, la cultura, la recreación y el turismo, fundamentalmente. Estos aspectos refuerzan su carácter sistémico, porque contri-

1 Se considera aquellos recursos que han mejorado su valor patrimonial, porque presentan mejor estado, contribuyen de una mejor manera al bienestar social, adquieren nuevo significado social, y continúan siendo representativos de una época más actual, cualidades que pasan a ser nuevos tributos que la sociedad transfiere a sus descendientes.

2 Íntimamente vinculada a la calidad ambiental en un determinado grado de satisfacción de servicios, y a la percepción del espacio habitable como sano, seguro y grato visualmente (Leva, 2005).

buyen con funciones que apoyan la mejora del estado ambiental al producir sinergias con otros sistemas. Constituyen, además, piezas clave para el desarrollo local, en un proceso mediante el cual la totalidad del sistema ambiental mejora de manera eficiente y con capacidad de sostenimiento a través del tiempo, constituyendo una cultura asociada al desarrollo económico, material y espiritual que incrementa la calidad de vida del ser humano.

Según la función social que cumplen en relación con las necesidades del individuo para su desarrollo, los recursos construidos de valor patrimonial pueden ser clasificados de la siguiente forma:

- *Espacios públicos.* Áreas públicas (plazas, accesos) con determinadas funciones sociales a las que se les otorga valor patrimonial.
- *Locales.* Áreas cerradas o parcialmente cerradas donde se desarrollan actividades privadas (industrias, viviendas, zonas militares) o públicas (áreas religiosas o civiles, que incluyen locales de uso público vinculados al deporte, salud, cultura, recreación, educación, administración, comercios, entre otros).
- *Arqueológicos.* Elementos construidos, reflejos de un pasado remoto, ausentes de la actividad social durante un período y que fueron recuperados a través de técnicas arqueológicas.

Cabe señalar, además, que las funciones señaladas poseen elementos que se superponen o convergen entre sí; por ejemplo, los locales pueden integrar parte del espacio público, al igual que los elementos arqueológicos.

### **El valor patrimonial con fines de gestión**

Patrimonio, palabra proveniente del latín *patrimonium*, significa cualquier objeto que descende de los padres. Según las enciclopedias, son bienes que posee una persona, como objetos materiales, derechos y deberes menos tangibles, en sentido abstracto o espiritual. En el sentido más amplio, el patrimonio social o individual está constituido por un conjunto de vestigios y valores, sean tangibles o intangibles. Incluye el paisaje natural y cultural, el medio construido, labores y tradiciones culturales, idiomas, creencias religiosas, así como sitios arqueológicos, museos, folclore, celebraciones, actividades religiosas, costumbres sociales, patrones agrícolas, e incluso la propia población local, además de especificidades de la flora, fauna, formaciones geológicas, entre otros (Lybdek, 2003; Unesco, 2003; Echarri Chávez, 2006). Los recursos construidos de valor patrimonial se localizan tanto en ambientes rurales como urbanos.

Desde el punto de vista semántico, el Diccionario Larousse (2008) define el vocablo 'ambiente' como: "todo aquello que rodea un cuerpo o el medio en que se vive; el conjunto de personas, cosas y circunstancias que rodean a algo o a alguien e influyen en su desarrollo". En varias definiciones analizadas por Gómez Orea (1995), De Añez (2000), Leff (2006), Arana (2008) y Martínez (2009) hay consenso respecto de la naturaleza compleja del ambiente, pero no en sus definiciones. Destaca en ellas el carácter totalizador, relacional o de interacción asignado al ambiente, así como el

carácter *vita*-céntrico o humano-céntrico. Este último enfoque limita la existencia del ambiente a la vida en general, o la vida humana o social en particular.

El ambiente, además, ha sido interpretado desde dos posiciones: una vinculada a los componentes de la naturaleza, en una posición ecológica; y otra, desarrollada desde fines del siglo veinte, que reconoce las relaciones entre sus aspectos naturales y sociales, en un sistema complejo y dinámico de interrelaciones. Autores como Mateo (2004), Guimarães (2006) y Arana (2008) señalan que existen dos tipos de ambientes, natural y social, que adquieren una condición de existencia a través de formas visibles u objetos<sup>3</sup> para su concreción: el espacio o superficie donde se desarrollan. En este sentido, Pérez Rodríguez (2007) declara que “en el espacio se articula lo ambiental mediante las diferentes maneras como la sociedad se ha relacionado con el medio natural a través del tiempo para garantizar su supervivencia, y su uso como base material de sustento de la existencia humana” (p. 23). El espacio considerado como parte del hábitat del ser humano se desarrolla en un ambiente, sea rural o de ciudad, conformado fundamentalmente por una variedad de elementos construidos inamovibles, con diferentes funciones sociales. Los edificios y sitios históricos constituyen el ejemplo más claro de ese patrimonio. Son contenedores de los servicios ambientales vitales para la vida del ser humano, tales como habitar, trabajar, recrear y circular. A la vez, vinculan la identidad cultural del hombre con lo natural, en los paisajes. Los valores naturales, con sus particularidades, se incorporan además dentro de la trama urbana o en sus límites, como zonas de amortiguamiento, protección o relictos naturales.

Los aspectos anteriores evidencian que existe un alto nivel de relación e interrelación entre los términos ambiente y patrimonio, con la diferencia de que si bien puede existir ambiente sin vida, el patrimonio demanda de la existencia de la vida y de una manifestación de un sentido de pertenencia en un proceso histórico cultural. Los elementos del patrimonio como generalidad se adquieren del pasado de los padres, se utilizan, contextualizan y/o conservan en el presente y se transmiten a las generaciones futuras (Mason 2002; Mendes Zancheti, 2005; Cárdenas Sánchez, 2008). Aunque no todos los elementos del patrimonio constituyen valores patrimoniales, según Manson (2002) “surgen de la utilidad y el fin del bien patrimonial, que es parte de la cultura general (...) son polivalentes y responden a una calidad intrínseca de la herencia patrimonial” (p. 27). Lacerda (2005) plantea que “sus significados son fuertemente imbricados, de difícil delimitación y no existen separadamente” (p. 25). Gómez Consuegra (2007) define que “el valor es una cualidad que no se puede demostrar, solo se puede mostrar y es extraña a la cantidad, tiempo y al espacio” (p. 11). Se deduce, entonces, que solo alcanzan la categoría de valor patrimonial aquellos elementos que, en función de determinadas características, son jerarquizados por la sociedad de acuerdo con el valor que les otorgan como componentes de su identidad local.

3 Existen dos tipos de objetos, los abiertos y los cerrados. Estos últimos poseen un límite definido entre su interior y su entorno, mientras en los abiertos su delimitación resulta difícil de definir. Por ello, en los objetos abiertos el ambiente no es solo lo que está alrededor del objeto, sino en el interior de él; tal es el caso del ambiente urbano

Ahora bien, existen limitaciones en el consenso respecto de los elementos que determinan los atributos del valor patrimonial, evidenciados en la Ley 2 del Patrimonio Cultural de la República de Cuba (1977). Autores como Mason (2002), Jokilehto (2005), Mendes Zancheti (2005), Carneiro (2005), Rojas Ávalos (2008), Rigol Savio (2010) exponen criterios aislados o dispersos relativos a los atributos del valor patrimonial, vinculados a la excepcionalidad, representatividad y significado de objetos vinculados a procesos de carácter histórico, sean de índole política, militar, religiosa, económica, tecnológica, científica, etnográfica; o elementos de carácter natural o social, en función de aspectos temporales, espaciales, funcionales o de forma. Incluyen, además, en la definición de los atributos de valor patrimonial, valoraciones respecto de la autenticidad y la integridad, excepcionalidad, testimonio de un período, muestra de tradiciones, ideas, producción artística o literaria, identidad, interés arquitectónico, significación tipológica del objeto analizado. También proponen ciertas clasificaciones, como las de recursos patrimoniales socioculturales, que abarcan lo histórico, social, espiritual y simbólico; y recursos patrimoniales económicos, relacionados con el valor de uso (aquel donde la generación de utilidades en el presente puede darse o no darse, pero que, en este último caso, puede hacerlo en el futuro). En tanto valor de uso, el valor de un bien patrimonial debe ser evaluado por sus cualidades intrínsecas, asociadas a una utilidad presente desde la perspectiva utilitaria o de valor para la gestión. Esta última es una concepción más reciente y menos trabajada, vinculada al mercado y a los valores estéticos, de existencia y de opción.

Por su parte, el valor patrimonial con fines de gestión es la importancia que se le otorga al patrimonio para ser gestionado en función del costo de conservación del recurso y de su valor en sí. Tal gestión es factible socialmente cuando su costo es menor o igual al beneficio social percibido por conservar el recurso en cuestión, utilizarlo y enriquecerlo. En materia de costos, ha sido necesario identificar aquellos desembolsos que, por su influencia en el grado de valor del recurso patrimonial, resultan vitales para establecer dicho valor; y también aquellos destinados a comprobar la existencia de las dimensiones por las cuales se conforma el valor patrimonial de los recursos construidos, con miras a su gestión. Para ello se ha utilizado un procedimiento destinado a verificar la existencia de atributos esenciales, integrado por dos fases: la investigación cualitativa de los atributos que influyen en dicho valor, y la fase confirmatoria (cuantitativa) de la existencia de tales dimensiones mediante el uso de estadística multivariada.

En la elaboración de un modelo conceptual para el manejo de los recursos construidos de valor patrimonial, la primera fase mencionada se desarrolló en dos etapas; primeramente se valoraron, con apoyo en la Ley 2 del Patrimonio Cultural de la República de Cuba (1977), los atributos de valor patrimonial planteados por los referenciados (Mason, 2002; Jokilehto, 2005; Mendes Zancheti, 2005; Carneiro, 2005; Gómez Consuegra, 2007; Rojas Ávalos, 2008; Rigol Savio, 2010). De forma paralela, se identificaron aquellos atributos que normalmente evaluaban los profesionales y que se vinculaban con los recursos patrimoniales culturales y naturales.

Este proceso se realizó mediante entrevistas a un total de trescientos expertos nacionales e internacionales. Del total de atributos analizados se eligieron solo aquellos referidos por más del 80% de los entrevistados. Luego se desarrolló un estudio para determinar el nivel de importancia concedida por los expertos a valores del patrimonio. Para ello se encuestó a noventa y cinco expertos, esta vez designados por los trescientos entrevistados con anterioridad, a los cuales se les solicitó que identificaran a expertos en el tema en referencia. Con la información obtenida se crearon las matrices de datos que luego se procesaron mediante un paquete estadístico SPSS para Windows, versión 15.0 (2002), con el empleo del análisis de componentes principales.

Según los resultados de fiabilidad y validez del análisis factorial, se considera válida la técnica utilizada para explicar el comportamiento de las variables incluidas en el estudio, las que se describen de la forma siguiente:

- *Significado*. Grado de importancia que se le concede al objeto valorado, el que puede ser histórico (asociado a la ocurrencia de un hecho o proceso de carácter histórico: político, militar, religioso, económico, tecnológico, científico, etnográfico), artístico, social y natural.
- *Representatividad*. Grado en que el objeto valorado representa determinado espacio, tiempo, forma o función.
- *Singularidad*. Grado de excepcionalidad que se le concede al objeto valorado de acuerdo con la unicidad o rareza de la forma, función, espacio (natural o urbano) o de la época.
- *Autenticidad*. “Comprobada veracidad de los significados y valores atribuidos” (Rigol Savio, 2010, p. 8).
- *Utilidad económica*. Resultados por el uso del recurso, donde la generación de utilidades en el presente es factible, e incluye de forma indirecta los costos de conservación que puede inducir (Mason, 2002; Carneiro, 2005; Mendes Zancheti, 2005).
- *Utilidad social*. Resultado social atribuido por un valor de opción, estético y de existencia (Mason, 2002; Mendes Zancheti, 2005).
- *Integridad*. “Relación de las partes que forman el todo histórico: de la forma, función y con el propio entorno donde se desarrolla” (Jokilehto, 2005, p. 7).

El análisis se efectuó también para verificar el grado de influencia que podían tener las distintas categorías de la diversidad de las personas encuestadas, respecto de la composición de los ejes y el peso que asignaban a los atributos en uno u otro eje. Sin embargo, entre los encuestados no se encontraron influencias significativas de las variables formación teórica o práctica, edad, sexo, país donde desempeña su trabajo, años de experiencia laboral.

Para verificar si las dimensiones y atributos seleccionados caracterizan correctamente las dimensiones del valor patrimonial con fines de gestión para los recursos construidos, se realizó el cálculo del coeficiente Alpha de Cronbach en cada dimensión. Para validar los resultados del análisis factorial, se dividió la muestra en dos y se repitió el análisis, observándose resultados similares, aunque la prueba

de esfericidad de Bartlett resultó solo estadísticamente significativa, por ser muy sensible a la disminución del tamaño de la muestra. Por lo anterior se concluye que el valor patrimonial con fines de gestión está determinado por diecisiete atributos esenciales extraídos del análisis factorial. Con base en la búsqueda realizada, puede concluirse que estos diecisiete atributos se agrupan en dos grandes dimensiones o ejes, la primera relacionada con la identidad y la segunda con la utilidad:

- La dimensión *identidad* está conformada por doce atributos: forma singular, singularidad espacial, representatividad temporal, representatividad de la forma, significado social, función singular, singularidad temporal, representatividad espacial, representatividad de la función, significado natural, significado histórico, así como la autenticidad del recurso que se analiza.
- La dimensión *utilidad* es conformada por cinco atributos: utilidad social, integridad estructural, integridad del entorno, integridad de la forma, utilidad económica.

#### **Etapas en la gestión de recursos construidos con valor patrimonial**

Autores como Garré (2001), Prats (2005), Rojas Ávalos (2005), Jokilehto (2005), Gómez Consuegra (2007), Zouain (2010) han reseñado las etapas, fases o acciones fundamentales a través de las cuales se debe desarrollar la gestión de cualquier recurso construido de valor patrimonial, aunque con una amplia disparidad en los términos utilizados para definir las acciones. Incluso, no siempre se señalan acciones excluyentes. La acción de utilización se contempla a manera de puesta en valor. De igual forma, los autores analizados no examinan de forma clara el *control* como una de las acciones fundamentales en dicha gestión (Cuadro 1), aunque debe concebirse como una acción independiente, en el marco del carácter interactivo de las acciones por desarrollar.

**CUADRO 1 | Clasificación de las etapas de la gestión de los recursos construidos de valor patrimonial por diversos autores**

<b>AUTORES</b>	<b>ETAPAS, FASES O ACCIONES</b>
Garré (2001)	Rescate, valoración, preservación, conservación, puesta en valor (reciclaje, conservación, intervención morfológica).
Prats (2005)	Significación, valoración, ordenación, puesta en valor.
Rojas Ávalos (2005)	Protección, conservación y gestión.
Jokilehto (2005)	Definición, protección, restauración y conservación.
Gómez Consuegra (2007)	Investigación, conservación-restauración, documentación, legislación, formación y difusión. Desarrollo, utilización y conservación.
Zouain (2010)	Protección, conservación, presentación.

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

Partiendo de los criterios anteriores, se propone clasificar las fases de la gestión de los recursos construidos de valor patrimonial en las etapas siguientes:

- *Valoración.* Abarca el conjunto de acciones de organización y planeación dirigidas a identificar los posibles valores patrimoniales y establecer una jerarquía del conjunto para el grado de valor del recurso construido, en función de sus cualidades y para concebir su forma óptima de utilización.
- *Conservación.* Contempla el conjunto de acciones regulatorias encaminadas a preservar o enriquecer el valor patrimonial; incluye tanto la utilización como el conjunto de acciones dirigidas a aprovechar el valor patrimonial, de acuerdo con el contexto social y económico. Siguiendo el criterio de los autores referenciados, comprende acciones de restauración, conservación, preservación y protección.
- *Control.* Se orienta a evaluar la eficiencia y eficacia con que se desarrolla cada una de las acciones anteriores, cerrando el ciclo de gestión y dando lugar a nuevas acciones de identificación. Hugoni y Roca Cladera (2008), Hugoni (2008) y Zouain (2006) elaboran propuestas de sistemas de indicadores en estos aspectos.

Los enfoques de gestión patrimonial preferidos en la Ley 2 de los Monumentos Nacionales y Locales de la República de Cuba (1977), en la Carta de Veracruz, México (1992), en el modelo del Centro de Estudios de la Conservación Integrada (Centro de Estudios Avançados da Conservação Integrada [CECI], 2005), en la gestión integral de La Habana Vieja (Unesco, 2006), de modo general se caracterizan por hacer énfasis en la identificación, valoración, conservación y, en menor medida, en la utilización óptima de los valores patrimoniales. Sin embargo, presentan limitaciones en cuanto a explicitar un método detallado de establecimiento de los valores patrimoniales en general, aunque abogan por el control. No proponen un sistema de indicadores concreto que permita evaluar el estado actual del patrimonio, su avance con respecto al pasado y sus carencias relativas al estado deseado futuro, aspectos imprescindibles para una gestión eficaz. De igual forma, no presentan mecanismos que aseguren el necesario nivel de integración con la gestión ambiental urbana, marco donde se localiza generalmente la gestión del patrimonio construido.

### Gestión ambiental urbana

En el desarrollo de los procesos de gestión en sus múltiples enfoques, y a pesar de sus diferencias, “todos reconocen su organización como un sistema” (García Vidal, 2006, p. 18). Ronda Pupo (2003) plantea que “todo sistema puede ser descompuesto en subsistemas que poseen características del sistema del cual proceden” (p. 27). Desde esa visión, en la actualidad existen múltiples conceptos de gestión ambiental, entre los que no siempre existe consenso respecto a su forma, medios, objetivo y alcances (véase, por ejemplo, Ley 81 de Medio Ambiente de la República de Cuba, 1997; PNUMA, 2007; Ambrogi, 2007; Martínez, 2009). No obstante esta diversificación, se evidencian tres grupos de conceptos afines como componentes de la gestión ambiental: la conservación de los recursos naturales, la mejora de la calidad de vida, y otros vinculados a las acciones o instrumentos que utiliza o genera

la gestión ambiental. Criterios más abarcadores son mostrados por Gómez Orea (1995, p. 32), Pesci (1999, p. 11), Mateo Rodríguez (2000, p. 23), Leff (2006, p. 9), que concuerdan en que la gestión ambiental tiene como fin lograr el equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la sociedad actual y la conservación de los valores del patrimonio ambiental. En este sentido, el patrimonio ambiental ha sido agrupado y clasificado, además, como recursos naturales y sociales, tales como aguas (superficiales, subterráneas y marinas), suelo (agrícola, natural y construido), atmósfera, diversidad (biológica y cultural), ambiente (natural y construido o edificado) y paisajes (naturales y culturales).

Por su parte, la gestión ambiental urbana es reciente y surge porque la mayoría de los problemas y prioridades ambientales generalmente se desarrollan y concentran en el espacio de las ciudades, sobre todo en el contexto latinoamericano, donde existen altos índices de urbanización, con tendencias a su incremento. También es conocida como gestión ambiental de ciudades. Varios documentos —como PNUMA (2002), Cepis, (2004), Carta de Brasilia (2005), Red de Desarrollo Sostenible (2009)— solo la relacionan con los procesos de toma de decisiones, con la posibilidad de un componente participativo en ella, y con el ambiente urbano como generalidad. Destacan en este enfoque, sin embargo, precisiones en cuanto a la conservación del medio construido como recurso de análisis, y el que considera como atributos de ese medio el centro histórico y la herencia cultural, la identidad ambiental urbana y el patrimonio biofísico y cultural, proponiéndose así garantizar su permanencia en el tiempo y en el espacio. Dichos aspectos son un paso de avance de la gestión ambiental urbana, pero no son suficientes. Sus limitaciones en cuanto a considerar que los recursos del patrimonio construido, al igual que los recursos naturales, constituyen un soporte en la conservación y mejora de la condición humana, tanto para las generaciones actuales como para las futuras, muchas veces restringe el alcance de las políticas ambientales y de las acciones de conservación del patrimonio urbano.

Otro aspecto que devela limitaciones es el referido a las funciones generales de la gestión, según propuestas por Henri Fayol en 1916. Estas son: planear, organizar, liderar-dirigir-regular, así como controlar. En este caso, las acciones de *liderar-dirigir-regular* se integrarán en la acción *regular*, por ser importantes para lograr acciones equilibradas entre el ambiente natural, el construido y el social, en vínculo con las funciones urbanas —habitar, circular, producir, recrear— y su correspondencia con las etapas reconocidas de la gestión del medioambiente urbano: planear-organizar, regular y monitorear-controlar.

### **Tendencias de los enfoques en la gestión ambiental urbana**

Hasta la actualidad han primado enfoques parcializados en la gestión de los recursos patrimoniales construidos, con perspectivas sustentadas ya sea en lo ambiental, lo urbano o lo patrimonial, de acuerdo con su concepción y alcance. Los enfoques centrados en lo ambiental generalmente se aplican cuando se asocian al ambiente natural.

En el caso de lo urbano, según Pontal (2005), “los esfuerzos esenciales se encaminan en una configuración del funcionamiento urbano, la imagen y la contaminación para mejorar la economía urbana y aspectos como la identidad” (p. 17).

Cuando se trata de la gestión ambiental urbana, destacan tres aproximaciones generales: una basada en una concepción de conservación integrada o ecosistémica, otra en un enfoque estratégico, y una tercera en un enfoque participativo.

En el caso del *enfoque integrado o ecosistémico*, diversos autores y documentos internacionales, como la Carta de Ámsterdam (1975), Lapa y Méndez Zanchetti (2005), Pontal (2005) y Gómez Consuegra (2007), que postulan una concepción de conservación integrada, se basan en la necesidad de protección global de ese patrimonio. La conservación integrada o ecosistémica concilia los requisitos de conservación y los objetivos de la ordenación urbana, que incluye el cuidado del medioambiente. Tal enfoque resulta un avance, al dar cuenta de una tendencia hacia la concepción ecosistémica que asocia lo urbano con algunos recursos ambientales. No obstante, no alcanza la integración necesaria entre ambos componentes. Evalúa limitadamente sus relaciones, interdependencias e interconexiones, en una escala que debiera transitar desde el recurso, entorno y ambiente asociado, a los servicios que presta como generalidad.

Según este enfoque, la relación de conflicto entre las estructuras naturales y construidas en el ecosistema urbano sirve para reconocer los nuevos equilibrios dinámicos, los cuales se conforman en una sinergia de tipo espacial y emocional que se establece con el medioambiente y su significado cultural. En concordancia con tal perspectiva, la gestión ambiental urbana se da de dos formas: una vinculada con la relación dinámica, interdependiente, interconectada entre los recursos ambientales y los servicios urbanos; y la otra asociada con la evaluación del medio construido, vertiente en la cual se limita el análisis de los recursos naturales.

Ejemplos de este enfoque se muestran en la gestión ambiental urbana de Agendas 21 (International Council for Local Environmental Initiatives [ICLEI], 1996); en la gestión de Barcelona (Canals, Prat & Sureda, 2001); en los informes GEO Ciudades (PNUMA, 2002); en el enfoque urbano-ambiental de Agenda21local/GEO-Holguín (2008). En los mismos se propicia un mejor conocimiento de las interacciones entre los recursos ecológicos, naturales y sociales, sobre las cuales se sustenta la estructura y el funcionamiento de los diferentes tipos de ecosistemas urbanos: fluviales, costeros, de montaña, valles, entre otros. Como deficiencias de este enfoque, se señala que suele materializarse en análisis fragmentados de zonas o sectores en su relación con los recursos ambientales afectados o implicados en los servicios urbanos a los que están vinculados, sin evaluación del producto final como ecosistema urbano. Por otro lado, no se reconocen los recursos construidos y valorizados por el hombre —en su condición de recursos del ambiente urbano— como muestra patrimonial de su subsistencia.

De modo general, las principales ventajas del análisis ecosistémico, según Vargas Hernández (2003), son que reconoce una estructura jerárquica del ambiente, permitiendo ajustar los niveles de decisión sobre las relaciones causa-efecto, apro-

bando su validación y retroalimentación como base del mejoramiento permanente; y admite identificar y predecir patrones de desarrollo de los ecosistemas alterados o creados por el hombre, para manejar sus condiciones ambientales. Los ejemplos referidos de enfoque ecosistémico —Canals, Prat y Sureda (2001), Vargas Hernández (2003), PNUMA, (2005)—, si bien constituyen un paso de avance y una tendencia hacia dicha concepción, aún no la alcanzan. La necesidad de integrar recursos y ambientes es una forma de incorporar aspectos que tributan hacia el equilibrio del ecosistema urbano. Se debe señalar, además, que el desarrollo metodológico es insuficiente, en el sentido de que acentúa más el qué hacer que el cómo hacerlo.

En cuanto al *enfoque estratégico* de la gestión ambiental urbana, tenemos que Pérez Pravia (2010), al analizar enfoques de estrategias desarrollados por Ronda Pupo (2003) y Cuesta Santos (2007), establece como rasgos distintivos y exclusivos de las acciones estratégicas, por una parte, el hecho de que enmarcan las acciones futuras, considerando diversos y probables escenarios; y por otra, que dan una visión de futuro, con carácter activo y anticipante. En el caso de la planificación estratégica de ciudades, se trata de un proceso creativo y proactivo a largo plazo que establece un sistema continuo de toma de decisiones que comparte riesgos, identifica y formula indicadores de seguimiento, e involucra agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso (Fernández Güell, 2005; y Acioly, 2000). En este sentido, la planificación urbana y del territorio es el establecimiento de metas y estándares estructurados en el largo plazo mediante los diferentes modelos de ordenamiento, desde una visión prospectiva para la gestión de dicho ambiente. Es también la organización del territorio para su desarrollo a través de potencialidades y restricciones del suelo y de la forma urbana, en línea con su capacidad de carga ambiental y las metas sociales.

Este enfoque, cuando se articula a la ordenación ambiental urbana como instrumento de ordenamiento físico-espacial a nivel general, potencia su efectividad de tres maneras diferentes: i) al asociarse a un proceso de planeamiento continuo sobre la base de la conservación de recursos; ii) al asociarse a la mitigación de las amenazas de origen natural, antropogénicas y sanitarias; y iii) al asociarse al funcionamiento urbano en correspondencia con las capacidades de carga establecida para cada ambiente urbano como generalidad. Logra efectividad en los resultados al determinar prioridades ya sea para la conservación de recursos o para mejorar los servicios que prestan al ambiente urbano. Partiendo de estos criterios, se puede afirmar que el enfoque estratégico se vincula a la gestión ambiental urbana porque se sustenta en una orientación proactiva y prospectiva, se basa en un análisis del contexto actual, y se desenvuelve mediante el diseño de acciones que permitan asegurar la existencia y enriquecimiento del ambiente urbano en el futuro previsto.

En la concepción estratégica se observan rasgos que la limitan a la etapa de planeación, en correspondencia con las concepciones iniciales de la gestión estratégica en el campo empresarial, lo que hace evidente la necesidad de extender su enfoque a las demás etapas de la gestión. Ejemplos de ese enfoque estratégico acotado se encuentran en Agendas 21 (ICLEI, 1996), modelo ecosistémico de

Barcelona (Canals, Prat & Sureda, 2001), GEO Ciudades (PNUMA, 2002), modelo urbano ambiental de Agenda21local/GEO-Holguín (2008). Estos muestran que los esfuerzos esenciales se encaminan a los problemas del hábitat, redes de servicios y la movilidad, porque son los que más afectan el desarrollo socioeconómico del individuo y dan lugar a la existencia de limitaciones y deterioro de los recursos ambientales y del funcionamiento del ecosistema urbano en general, además de conflictos entre ambos sistemas.

Finalmente, en cuanto al *enfoque participativo* de la gestión ambiental urbana, tenemos que las concepciones participativas, como una herramienta de gestión en lo social, son antiguas (Pérez Rodríguez, 2010, p. 13). En general, se asume que el componente de participación está incluido en el carácter multidisciplinario y multisectorial de la ordenación urbana; no obstante, está presente solo como proceso en la etapa de planeación, y no como estructura transversal de la gestión en todas sus funciones ni como objetivo clave de conservación, lo que constituye una limitante de la gestión patrimonial actual. Aun así, desde hace ya tiempo se reconoce la participación como una herramienta para la generación de ideas, mejorar el clima motivacional, atenuar la resistencia al cambio, fomentar el control colectivo, potenciar el liderazgo, facilitar la mediación en la solución de conflictos, proporcionar las acciones formativas. Según Picard (2007, p. 34), una de las vías para resolver la relación sociedad-naturaleza es a través de la concertación. Esta, afirma Thevoz (2006, p. 67), tributa a la sostenibilidad para la toma y legitimización de decisiones como necesidad y pertinencia. Es por ello que una de las características que ha asumido la gestión ambiental urbana es su perfil comunicativo, participativo y mediador. De acuerdo con los autores mencionados, la información, educación, la consulta y asociación con los ciudadanos, son indispensables en todos los niveles de la gestión. También Agendas 21 (ICLEI, 1996), Canals, Prat y Sureda (2001) y PNUMA (2002) asocian la participación al proceso de planeación; sin embargo, no incluyen el carácter multisectorial, dado por la interacción que requieren los diferentes sectores económicos, los que tienen que buscar consenso, además, con lo institucional, gubernamental y ciudadano; y tampoco reconocen otras etapas de la gestión, como las correspondientes a las de regulación y control, fundamentalmente por estar vinculadas con el enfoque estratégico.

Del análisis de los enfoques anteriores se infiere que ellos resultan clave y distintivos de la gestión ambiental urbana, cuando se integran las tres perspectivas. Estas deben contemplar la interacción existente entre los diversos aspectos del ambiente —recursos, servicios ambientales y los diversos actores sociales—, en un proceso de mejora continua que desarrolla prioridades e intereses consensuados en una visión prospectiva del desarrollo local, para asegurar la vida actual y futura en el ambiente urbano.

### **La gestión ambiental urbana de los recursos construidos de valor patrimonial**

Para la gestión ambiental urbana, los recursos construidos son el resultado de la interrelación naturaleza-sociedad. También son considerados recursos ambientales, aun-

que de forma limitada, por lo que no se realiza su gestión desde esta perspectiva. Una de las razones para ello es la visión sectorial, que asocia el recurso con su origen. De manera general, los más gestionados a partir de una concepción ambiental —quizá porque hayan sido recursos prioritarios, o los más reconocidos o los que supuestamente afectan directamente al ser humano en su desarrollo— son las aguas, el suelo, la atmósfera, la diversidad biológica, los paisajes naturales y los valores patrimoniales naturales. Al resto de los recursos, como los construidos, se los vincula con la construcción social del hombre en su evolución histórica, y se gestionan por lo general como objetos del sistema urbano y de valor identitario para la sociedad, y no como problemas del ambiente. Entre ellos se encuentran el suelo construido; la diversidad cultural, los paisajes culturales y los recursos edificados de valor patrimonial.

En general, se puede integrar la especificidad de los recursos construidos de valor patrimonial a la gestión ambiental urbana en todo su alcance y contenido, considerando que es precisamente su valor patrimonial el que los distingue de otros recursos ambientales sujetos a dicha gestión. Se reconoce, también, la necesidad de desarrollar la gestión ambiental urbana de recursos construidos de valor patrimonial en una concepción de integración estratégica y participativa, donde se considere el enfoque ecosistémico. En ese sentido, se puede considerar la gestión ambiental urbana de recursos construidos de valor patrimonial como un proceso ecosistémico, participativo y estratégico, consistente en valorizar, conservar y controlar las acciones ejercidas sobre el conjunto de recursos construidos de valor patrimonial que la sociedad adquiere de sus antepasados, posee y transmite a sus descendientes, influyendo en sus características, comportamiento y evolución.

### **Resultados: modelo conceptual para la gestión ambiental urbana de recursos construidos con valor patrimonial**

La modelación conceptual es un método teórico que permite integrar concepciones, para así propiciar resultados en la práctica social que contribuyan a mejorar algún aspecto de interés, como —en este caso— el estado ambiental de las ciudades. El diseño propuesto para la gestión ambiental urbana de recursos construidos de valor patrimonial ha evidenciado la necesidad de integrar los enfoques ecosistémico, estratégico y participativo de la gestión ambiental urbana; y considerar los recursos construidos de valor patrimonial como recursos del ambiente, para que sean conservados y enriquecidos y, con sus aportes, mejoren a la sociedad.

Desde este modelo, los enfoques se desarrollan de la siguiente forma:

- En cuanto al enfoque ecosistémico, la descomposición de la estructura del ecosistema y la posición donde se encuentran los recursos construidos de valor patrimonial permiten identificar el estado ambiental en general. Al priorizar los recursos objeto de estudio, se evalúan las presiones que existen hacia ellos y, a la vez, de estos hacia otros recursos, para evidenciar el producto actual, así

como los impactos en los que se involucran y las respuestas locales dadas para su protección.

- Para el enfoque estratégico, las previsiones del plan de ordenamiento ambiental urbano permiten orientar la ciudad con una visión hacia el desarrollo local y definir las prioridades necesarias en este sentido. Se añaden los intereses sociales de los actores locales en función de las presiones de los recursos ambientales, el entorno y el ecosistema, que limitan su calidad de vida.
- En el enfoque participativo, las acciones dadas para informar, comunicar y decidir consensuadamente entre los actores locales, el gobierno y las instituciones en todas las etapas de la gestión, afianzan la sostenibilidad del proceso.

De igual forma, el modelo propuesto ha sustentado la analogía entre las funciones generales de la gestión (planear, organizar, regular y controlar), la gestión ambiental urbana (planear-organizar, regular y monitorear-controlar) y las de gestión patrimonial (valorar, conservar y monitorear). Por otro lado, la gestión ambiental urbana de los recursos construidos de valor patrimonial se describió conceptualmente como un proceso. Estos conceptos crean las bases para la propuesta del modelo conceptual, el que posee cualidades que lo distinguen al hacerlo como es y lo que es, a partir de proponer:

- el reconocimiento, conservación y enriquecimiento de los recursos construidos de valor patrimonial como recursos del ambiente;
- la optimización de las potencialidades otorgadas por el valor patrimonial como uno de los fines de la gestión, como alternativa de sustentabilidad ambiental urbana que conserva y enriquece los recursos construidos de valor patrimonial, a la vez que contribuye con sus aportes a la sociedad;
- la integración estructurada de los recursos y servicios del ambiente urbano en un proceso ecosistémico, estratégico y participativo, que aglutina en un instrumento base de gestión las normas y procedimientos para la toma de decisiones en materia de gestión ambiental urbana, orientadas a la conservación de dicho recurso ambiental;
- un sistema de gestión para los recursos construidos de valor patrimonial que los valora, conserva y controla en una perspectiva ambiental urbana.

El modelo propuesto describe un proceso que logra influir en las características de los recursos construidos de valor patrimonial, lo que resulta en una contribución más activa a la sociedad y, en consecuencia, modifica su proceso evolutivo desde una tendencia al deterioro a una de enriquecimiento y conservación. Este modelo se realiza a través de tres etapas fundamentales: valoración, conservación y control, bajo una concepción ecosistémica tanto para los recursos, sectores y ecosistema urbano, como para los actores locales. Estos últimos se destacan como elementos particulares dentro de la estructura ambiental, en un proceso estratégico para la toma de decisiones y definición de prioridades en el ambiente urbano a través del plan general de ordenamiento ambiental urbano. De esa forma, dichos aspectos acentúan su carácter participativo en el consenso de las decisiones a través de los diferentes actores

locales que aseguran las acciones a largo plazo, en una concepción estratégica de la sustentabilidad ambiental urbana.

La descripción detallada del proceso se desarrolla como sigue: la gestión ambiental urbana de recursos construidos de valor patrimonial es un proceso cuya entrada fundamental son los propios recursos construidos del ambiente urbano que la sociedad adquiere de sus antepasados y a los cuales les otorga determinado valor patrimonial, ya sea por su identidad local o por su utilidad para el desarrollo económico, y que están presionados o presionan la estructura del ecosistema urbano. Además existen otras entradas, como el plan general de ordenamiento ambiental urbano que propone el modelo de desarrollo físico-espacial, la orientación económica, así como las políticas y prioridades ambientales en el tiempo. Por otro lado, también constituyen posibles entradas los intereses sociales de los actores locales relacionados con aspectos económicos, culturales, políticos, investigativos, deportivos, recreativos, entre otros, y los propios de la sociedad que los afectan. Estas dos últimas entradas constituyen la previsión y la contextualización desde la visión estratégica del desarrollo local, que contribuye a asegurar la sustentabilidad de dichos recursos.

El modelo aquí presentado se concibe también bajo una concepción ecosistémica, donde se contempla la interacción existente entre los diversos recursos del ambiente urbano —naturales, construidos y sociales— en su interdependencia e interconexión con los recursos construidos de valor patrimonial, los sectores urbanos, el ecosistema como estructura ambiental, los servicios y bienes generados, los diversos actores locales y sus funciones, todo ello formando parte del funcionamiento del ecosistema urbano. Estos últimos, los actores locales, se destacan como elementos particulares dentro de la estructura ambiental que buscan asegurar la sustentabilidad de las acciones a largo plazo en una visión prospectiva del desarrollo local, y se esfuerzan en conciliar los intereses y percepciones de los distintos grupos sociales en un proceso consensuado de decisiones y definición de prioridades. Esto destaca el carácter participativo del proceso, modalidad en que confluyen lo institucional, lo gubernamental y los actores locales.

Estos últimos, los actores locales, se reconocen por su papel de constructores de valores patrimoniales; entre ellos, los relativos a la necesidad de conservación de la identidad local y generación de utilidades económicas como contribución social de los recursos patrimoniales. Lo institucional se representa a través de la administración de los diferentes servicios que demanda el hombre en el ambiente urbano (relativos a las funciones de habitar, circular, trabajar y recrear), que también necesitan conservarse para el cumplimiento de dichas funciones. En ese sentido, la responsabilidad gubernamental dirige, lidera y controla el equilibrio entre la satisfacción de las necesidades de la sociedad actual y la conservación de los valores del patrimonio ambiental, tomando en cuenta las relaciones institucionales y de la población local, y ello en decisiones que contemplan las necesidades no solo de las generaciones actuales, sino también de las futuras. El tomar como referencia un plan general de ordenamiento ambiental urbano que ha integrado las estrategias ambientales municipales para el ecosistema urbano con su visión prospectiva, y el desarrollar el

proceso con una concepción ecosistémica y participativa, le conceden al proceso en análisis sus principales rasgos estratégicos en una perspectiva de sostenibilidad ambiental urbana.

En cuanto a la gestión en sí, se desarrolla a través de tres actividades fundamentales:

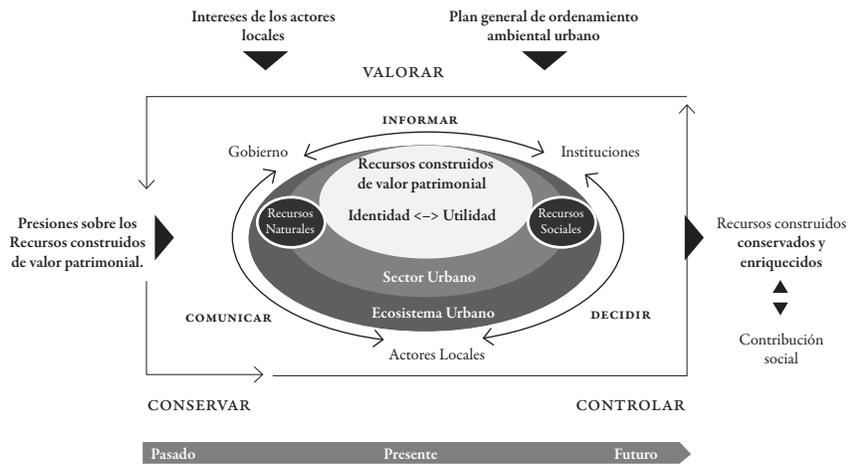
- 1) Valoración de los recursos construidos de valor patrimonial que tiene la sociedad, a través de acciones encaminadas a dar participación social en la identificación y evaluación del valor patrimonial con fines de gestión, mediante la planificación y organización de esta etapa. La actividad de valoración se desarrolla a través de la realización de un inventario de los recursos patrimoniales donde se caracterice el estado de sus dimensiones identitarias y utilitarias, en función de su estado inicial. De igual forma, se analiza las presiones del contexto que dan como producto los impactos ambientales que inciden en la conservación de los recursos patrimoniales, y en función de lo anterior se diseñan acciones correctivas con dos perspectivas: la de contribuir al bienestar social y la de mantener e incrementar los valores patrimoniales en correspondencia con la política ambiental y la orientación económica del contexto urbano en cuestión, determinadas ambas en el plan general de ordenamiento ambiental urbano.
- 2) Conservación, entendida como el conjunto de acciones de regulación que aseguran proteger, mantener, recuperar o enriquecer el valor patrimonial. Implica, por una parte, evaluar y aplicar la factibilidad de cada una de las acciones diseñadas para la conservación, a partir de cuyos resultados se decidirán las acciones de mejora; y por otra, definir cuáles de las acciones diseñadas implementar para igualar o mantener el valor actual de los recursos patrimoniales al valor potencial establecido.
- 3) Control, como mecanismo de gestión que asegura las acciones desarrolladas en aras de alcanzar el objetivo deseado. Para ello se deberá monitorear el trabajo realizado a través de las regulaciones ambientales para la conservación de los recursos construidos en sí mismos, junto a su entorno, en conjunto con el ambiente urbano como generalidad. Asimismo, implica la evaluación del cumplimiento de las acciones de conservación previstas, tanto para los recursos considerados como para otros que estos afecten, así como el grado de enriquecimiento del valor patrimonial en sus diferentes formas de agrupación (sector y ciudad o urbe).

El desarrollo del proceso descrito debe permitir generar, como salidas fundamentales o productos, los recursos construidos de valor patrimonial dentro del ambiente urbano, enriquecidos respecto de los heredados, no solo porque presentarán mejor estado, sino porque contribuirán de una mejor manera al bienestar social, adquirirán nuevo significado social y continuarán siendo representativos de una época más actual que aquella de su origen. Los nuevos valores enriquecidos pasarán a ser nuevos tributos que la sociedad transfiere a sus descendientes en un proceso histórico cultural. De forma general, se puede plantear que el proceso logra influir

en las características de los recursos construidos, lo que provoca una contribución más activa a la sociedad y, en consecuencia, modifica su proceso evolutivo desde una perspectiva de deterioro o mengua a una de conservación y enriquecimiento.

La representación gráfica del modelo conceptual aquí expuesto se muestra a través de la Figura 1, para un mejor entendimiento del proceso descrito. ©EURE

**FIGURA 1 | Modelo conceptual para la gestión ambiental urbana de los recursos construidos de valor patrimonial**



FUENTE ZÚÑIGA (2012), SIN FOLIO (A CONTINUACIÓN DE P. 43).

## Referencias bibliográficas

- Acioly, C. (2000). Planeamiento estratégico. ¿Qué hay de nuevo en la práctica del planeamiento urbano? *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo*, 9(20).
- Agenda21local/GEO-Holguín (2008). Modelo para la gestión urbano-ambiental. Experiencia en su aplicación en la ciudad de Holguín. *Proyecto Agenda21local/GEO-Holguín*. La Habana: Editorial Academia.
- Ambrogí, R. (2007). Identificación de instrumentos que facilitan la gestión ambiental municipal. *III Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente (CISDA 2007)*, 5 a 9 de noviembre, Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). En <http://redalyc.uaemex.mx>
- Arana, A. (2008). Construcción del saber institucional en torno al concepto de ambiente. *Revista de Investigaciones*, 63, 43-65. En <http://www2.scielo.org.ve/pdf/ri/v32n63/art04.pdf>
- Canals, R. M., Prat, A. & Sureda, V. (2001). *El diagnóstico ambiental: documento básico de la auditoría municipal. Modelos de funcionamiento y calidad ambiental en los municipios*. Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona, Instituto de Ediciones.
- Capra, F. (1998). *La trama de la vida; una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Anagrama. Edición original: *The Web of Life*. Nueva York: Anchor Books, 1996.

- Cárdenas Sánchez, E. (2008). *Problemática contemporánea de los procesos urbanos en el territorio*. La Habana: Instituto Superior Politécnico José Antonio Echavarría.
- Carneiro, A. R. (2005). Métodos de análisis de los bienes materiales, naturales y culturales utilizando la conservación urbana. En CECI – Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, Programa ITUC (Integrated Territorial and Urban Conservation), *Gestión de la conservación integrada urbana y territorial*. Recife: CECI/ITUC.
- Carta de Ámsterdam (1975). *Documentos internacionales de conservación y restauración*. En L. Gómez Consuegra (2004). Compilación.
- Carta de Brasilia (2005). *Congreso internacional sobre planificación y gestión ambiental desafíos ambientales de la urbanización*. Extraído el 7 de mayo 2007 de <http://unhabitat.org>
- Carta de Veracruz (1992) *Documentos internacionales de conservación y restauración*. En L. Gómez Consuegra (2004). Compilación.
- CECI – Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, Programa ITUC (Integrated Territorial and Urban Conservation). (2005). *Gestión de la conservación integrada urbana y territorial*. Recife: CECI/ITUC.
- Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (Cepis). (2004). Gestión ambiental urbana. *Curso de gestión ambiental urbana*. Extraído el 20 de enero del 2010, de <http://redalyc.uaemex.mx>.
- Colectivo de autores (2000). *Derecho ambiental cubano*. La Habana: Universidad de La Habana.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible*. Series Manuales No 27. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- Cuesta Santos, A. (2007). *Tecnología de recursos humanos*. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias. Universidad de La Habana, La Habana.
- De Añez, F. (2000). Dinámica del ambiente. En M. García, A. Arana, B. Carrera, A. Fermín de A. et al., *Educación ambiental* (pp. 15-38). Caracas: Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (Fedupel).
- Echarri Chávez, M. (2006). *Análisis geográfico del turismo en ciudades patrimoniales cubanas. Caso de estudio: Centro Histórico de La Habana*. Tesis en opción al título de Doctor en Ciencias Geográficas. Universidad de La Habana, La Habana.
- Echarri Chávez, M. (2009). *Turismo cultural en ciudades patrimoniales cubanas*. Conferencia en la Convención Internacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo 2009, La Habana, 14 a 18 de septiembre.
- Fernández Güell, J. M. (2005). *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid: Editorial Gustavo Gili.
- García Vidal, G. (2006). *Contribución teórico-profesional para la administración*. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas. Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.
- Garré, F. (2001). Patrimonio arquitectónico urbano, preservación y rescate: bases conceptuales e instrumentos de salvaguarda. *Revista Conserva* (Centro Nacional de Conservación y Restauración, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Chile), 5, 5-17. En <http://arpa.ucv.cl/texto/Patrimonioarquitectonicourbano.pdf>
- Getty Conservation Institute (2002). *Research Report*. Los Angeles, CA: Autor.
- Gómez Consuegra, L. (2004). *Documentos internacionales de conservación y restauración*. Compilación. Camagüey, Cuba: Universidad de Camagüey.

- Gómez Consuegra, L. (2007). *Historia y teoría de la conservación del Patrimonio edificado*. Camagüey, Cuba: Universidad de Camagüey.
- Gómez Orea, D. (1995). *Gestión social del medio e impacto ambiental*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Guimarães, R. (2006). La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 39. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Hugony, C. (2008). *Indicadores para la evaluación de la ciudad histórica*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.
- Hugony, C. & Roca Cladera, J. (2008). Indicadores para la evaluación de las ciudades históricas. *ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno)*, 3(8), 219-238. En [http://upcommons.upc.edu/e-prints/bitstream/2117/2791/1/11\\_TESIS\\_Hugoni.pdf](http://upcommons.upc.edu/e-prints/bitstream/2117/2791/1/11_TESIS_Hugoni.pdf)
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) – Local Governments for Sustainability. (1996). *Local agenda 21. Planning Guide*. Toronto: The International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)/The International Development Research Centre (IDRC)/ The United Nations Environment Programme (UNEP).
- Jokilehto, J. (2005). Conceptos e ideas sobre conservación. En CECI (2005).
- Lacerda, N. (2005). Los valores de las estructuras ambientales urbanas: consideraciones teóricas. En CECI (2005).
- Lapa, T. & Mendes Zancheti, S. (2005). La conservación integrada urbana y territorial. En CECI (2005).
- Leff, E. (2006) *Aventuras de la epistemología ambiental. De la articulación de las ciencias al diálogo de saberes*. México D.F.: Siglo XX editores.
- Leva, G. (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana. Teoría y metodología*. Bernal, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Marín, V. & Delgado, L. (1997). Manejo ecosistémico de los recursos naturales. *Revista Ambiente y Desarrollo* (Santiago de Chile: Centro de Investigación y Planificación [CIPMA]), 13(2), 70-76 (junio 1997)
- Martínez, C. (2009). *Gestión ambiental, su relación con los espacios*. Holguín, Cuba: Instituto Superior Politécnico José de la Luz y Caballero.
- Mason, R. (2002). Assessing values in conservation planning: Methodological issues and choices. En Getty Conservation Institute, *Research Report*. Los Angeles, CA: The Getty Conservation Institute.
- Mateo Rodríguez, J. M. (2002). *Geografía de los paisajes*. La Habana: Facultad de Geografía, Universidad de La Habana.
- Mateo Rodríguez, J. M. (2004). *Planificación y gestión ambiental*. La Habana: Universidad de La Habana.
- Mendes Zanchetti, S. (2005). El valor económico total de los bienes patrimoniales y ambientales. En CECI (2005).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2003). *Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial*. París: Autor. En [http://portal.unesco.org/es/cv.php-URL\\_ID=17716&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/cv.php-URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2006). *Una experiencia singular. Valoraciones sobre el modelo de gestión integral de La Habana Vieja, patrimonio de la humanidad*. La Habana: Unesco/Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.
- Pérez Pravia, M. (2010). *Modelo y procedimiento para la gestión integrada y proactiva de las restricciones físicas en organizaciones hoteleras*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Técnicas. Universidad de Holguín "Óscar Lucero Moya", Cuba.
- Pérez Rodríguez, E. (2010). *Metodología para la mejora de la gestión participativa del CiGET*. Tesis en opción al título de master en dirección. Universidad de Holguín "Óscar Lucero Moya", Cuba.
- Pérez Rodríguez, N. (2007). *Análisis ambiental*. La Habana: Universidad de la Habana.
- Pesci, R. (1999). *Del Titanic al velero: el aprendizaje de la complejidad ambiental*. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (Flacam).
- Picard, C. (2007). *Mediación en conflictos interpersonales y de pequeños grupos*. La Habana: Centro Félix Varela.
- Pontal, V. (2005). *La gestión de la conservación integrada*. En CECI (2005)
- Prats, Ll. (2005). Concepto y gestión del patrimonio. *Cuadernos de Antropología Social*, 21, 17-35. En <http://es.scribd.com/doc/31142697/Prats-Llorenc-Concepto-y-Gestion-Del-Patrimonio-Local>
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2002). *Metodología para la elaboración de los informes GEO Ciudades*. Ciudad de México: PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2005). *Perspectivas del medioambiente urbano: GEO Lima y Callao*: Lima: Autor
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2007). *Perspectivas del medioambiente mundial, GEO 4*. Ciudad de Panamá: Autor.
- Prott, L. V. (2003). *Normas internacionales sobre el patrimonio cultural*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). En <http://132.248.35.1/cultura/informe/Art14.htm>
- Red de Desarrollo Sostenible de Colombia (2009). *La gestión ambiental en el desarrollo sostenible*. Presentación de la página: <http://rds.org.co>
- República de Cuba (1977). Ley 2, de protección de los monumentos nacionales y locales de la República de Cuba; Ley 388, del ordenamiento territorial de la República de Colombia; Ley 81, del medio ambiente de la República de Cuba.
- Rigol Savio, I. (2010). Autenticidad e integridad. En *Taller Nacional de capacitación para la preparación del II Informe Periódico sobre la aplicación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*. La Habana: Ediciones Unesco.
- Rojas Ávalos, Á. (2005). *Identificación de valores y una aproximación teórica a la puesta en valor*. La Habana: Centro de Estudios Urbanos de La Habana.
- Rojas Ávalos, Á. (2008). *Identificación de valores*. La Habana: Instituto Superior Politécnico José Antonio Echavarría.
- Ronda Pupo, G. (2003). *Modelo de dirección estratégica para organizaciones de seguridad y protección en el contexto cubano*. Tesis presentada para optar por el grado de Doctor en Ciencias Técnicas, Instituto Superior Politécnico José Antonio Echavarría, La Habana.

- Thevoz, L. (2006). *Procesos de concertación para la gestión pública. Conceptos, dimensiones y herramientas*. La Habana: Centro Félix Varela.
- Vargas Hernández, R. A. (2003). Diagnóstico del medioambiente urbano. *Curso de gestión urbana para Centroamérica* (pp. 45-67). San Salvador, El Salvador, junio 1-11 de 2003. En [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/115401/sansalv/docs/sansalv/DIAGNOSTICO\\_vargas.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/115401/sansalv/docs/sansalv/DIAGNOSTICO_vargas.pdf)
- Zouain, G. S. (2006). El patrimonio cultural en la construcción de indicadores de desarrollo. *ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno). VI Jornada sobre la Gestión del Patrimonio Sostenible*, Madrid, 24 de noviembre de 2006. En [http://www.fundacioabertis.org/rcs\\_jor/zouain\\_1.pdf](http://www.fundacioabertis.org/rcs_jor/zouain_1.pdf)
- Zúñiga, L. (2012). *Metodología: Gestión ambiental urbana de recursos construidos de valor patrimonial. Aplicación en Gibara, Holguín*. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias, del Doctorado Participativo Curricular. Instituto Superior de Tecnologías y Ciencias Aplicadas (InSTEC)/Ciencia, Tecnología y Medioambiente (CITMA), Cuba.

## Coatzacoalcos: Reestructuración urbana e inversión privada en una ciudad media mexicana

**José M. Casado-Izquierdo.** Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

**María T. Sánchez-Salazar.** Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

**RESUMEN** | La aceleración del desarrollo urbano de Coatzacoalcos se inicia a finales de los sesenta debido a la instalación de complejos petroquímicos, los cuales favorecen la proliferación de asentamientos irregulares, pese a los planes de desarrollo urbano implementados. Las crisis de los años ochenta y primera mitad de los noventa detuvieron este proceso y no será sino hasta comienzos del siglo veintiuno cuando Coatzacoalcos, al igual que numerosas ciudades mexicanas, experimente un importante desarrollo habitacional y comercial, a lo que se une un proceso de diversificación económica en un intento de huir de la dependencia del petróleo. El desarrollo habitacional es ahora protagonizado por empresas privadas, pero posibilitado gracias a la reactivación del crédito favorecido por los institutos públicos de vivienda; simultáneamente, la inversión pública financia literalmente el “escenario” para la llegada de las grandes cadenas comerciales, constituyéndose así dos procesos que modifican la imagen y estructura urbana de la ciudad.

**PALABRAS CLAVE** | desarrollo urbano, estructura urbana, reestructuración económica.

**ABSTRACT** | *The speeding of Coatzacoalcos' urban development began in the late sixties due to the installation of several petrochemical complexes, promoting the proliferation of irregular settlements despite the implementation of urban development plans. This process was slowed down by the crises and devaluations of the eighties and first half of the nineties, but by the beginning of the 21st century, Coatzacoalcos, like many other Mexican cities, experienced a major housing and commercial development, together with an economic diversification process in order to avoid the local economy dependences on oil. The housing development is now carried out by private developers and made possible due to the reactivation of mortgages favored by public housing institutions; at the same time, public investment literally pays for the “scenery” for the arrival of large retail enterprises, both processes modifying the image and urban structure of the city.*

**KEY WORDS** | *urban development, urban structure, economic restructuring.*

Recibido el 17 de agosto de 2011, aprobado el 20 de enero de 2012

E-mail: José M. Casado-Izquierdo, chema@igg.unam.mx | María T. Sánchez-Salazar, mtss@igg.unam.mx

## Introducción

El presente artículo muestra las transformaciones recientes experimentadas por una ciudad media mexicana, Coatzacoalcos, las cuales han sido a la vez fruto de y adaptación a la actual etapa de internacionalización económica. Desde hace décadas, Coatzacoalcos ha sido un escenario privilegiado de las diversas políticas de desarrollo económico implementadas en México, aunque con una característica peculiar: su vinculación al ámbito internacional debido a la destacada presencia de Petróleos Mexicanos (Pemex) en la región; ello le imprime una característica especial, dada la hoy en día ineludible (inter)dependencia respecto de la economía global.

No obstante, gran parte de los nuevos cambios producidos en Coatzacoalcos son compartidos por muchas otras ciudades mexicanas, lo que permite extrapolar algunas de las lecciones aprendidas a partir del análisis de esta ciudad. Entre estas transformaciones destacan aspectos tales como la expansión demográfica y física de la ciudad y los problemas vinculados a la misma (crecimiento sobre suelos no aptos o déficit en el suministro de servicios urbanos básicos), su reestructuración económica hacia el sector servicios (particularmente hacia el comercio y, en menor medida, hacia el turismo) y, fruto de las dos anteriores, las transformaciones en su papel a escala regional (como centro comercial regional) y en su estructura urbana (surgimiento de nuevas centralidades), con externalidades tanto positivas (reactivación económica) como negativas (continuidad en la segregación residencial y en la polarización social).

## Globalización, urbanización y estructura urbana

La creciente competencia impulsada por el proceso de globalización ha comportado un progresivo proceso de descentralización y desregularización, que en México se asocia con la adopción de medidas neoliberales tales como la privatización de empresas estatales o la apertura comercial, tendencias iniciadas en los años ochenta y noventa (Ortiz, 1995). En cuanto al sistema urbano de México, estos procesos han favorecido el explosivo auge de las ciudades fronterizas a partir del desarrollo de la industria maquiladora de exportación, así como de localidades costeras vinculadas al turismo internacional (Casado, 2008), ambos tipos de ciudades vinculadas al capital transnacional. En conjunto, México ha continuado experimentando un creciente proceso de urbanización y metropolización (Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol], Consejo Nacional de Población [Conapo], Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática [INEGI], 2007), que se explica por la falta de alternativas en el mundo rural. Y si bien ello ha disminuido el papel hegemónico de la Ciudad de México en el sistema urbano nacional (Garza, 2003, p. 140), ella todavía goza de una evidente supremacía.

Los procesos vinculados a la globalización también han tenido un fuerte impacto al interior de las propias ciudades, impulsando cambios en su organización y funcionamiento, estructuración económica, morfología y paisaje (De Mattos,

2002). Aunque estos cambios afectaron inicialmente a las grandes áreas metropolitanas del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), esta dinámica se ha ido reproduciendo paulatinamente en otras ciudades, orientada a lograr su integración plena al capitalismo global. La estructura de nodos y redes de la actual etapa global (Castells, 1997) ha permitido que esta integración sea más directa, generando una creciente competencia entre las ciudades, incluso de un mismo país o región, dentro de una economía de archipiélago (Veltz, 1999). Esta competencia ha llevado al desarrollo del *marketing* urbano, a través del cual las ciudades buscan atraer empresas y personas mediante la modificación de su imagen urbana (tanto física como simbólica), con el objeto de poner en valor lo local (Benko, 2000).

La globalización ha supuesto, asimismo, la expansión y primacía de la gran empresa, especialmente de las grandes compañías multinacionales (Dicken, 1992). Desde el punto de vista urbano, esto se ha reflejado, por un lado, en la creación de espacios de decisión y gestión donde se asientan los grandes corporativos internacionales que caracterizan a las ciudades globales (es el caso de las áreas de Reforma y Santa Fe en la Ciudad de México; véase Parnreiter, 2002); pero también en la construcción y difusión de nuevos espacios de consumo y ocio, como los centros comerciales y las grandes superficies comerciales (supermercados e hipermercados), diseñados por y en beneficio de la gran empresa. Los centros comerciales han modificado en gran medida el funcionamiento y la estructura de las ciudades, asociándose a la expansión urbana (*urban sprawl*) y al desarrollo de nuevas centralidades, a ciudades de estructuras policéntricas, así como a la fragmentación de la ciudad y la privatización del espacio público, paralelos a las urbanizaciones cerradas (Janoschka, 2002; Borsdorf, 2003; Duhau & Giglia, 2007; Lulle & Paquette, 2007; Paquette, 2007). Dichos centros comerciales se vinculan, también, a cambios profundos en los patrones culturales de la población —no únicamente en los patrones de consumo—, convirtiéndose el modelo estadounidense en el “ejemplo que seguir”. Sin embargo, su valoración varía de acuerdo con diferentes autores (véase Hiernaux, 1999 vs. Duhau & Giglia, 2004 para la Ciudad de México); el tema ha despertado el interés de sociólogos urbanos, que destacan su importancia como elemento simbólico, objeto de apropiación y consumo y como lugar de encuentro (Cornejo, 2007).

### Coatzacoalcos como ciudad petrolera y su (inter)dependencia del ámbito internacional

Localizada en el extremo norte del istmo de Tehuantepec y a orillas del golfo de México, Coatzacoalcos (Figura 1) surge como ciudad portuaria, aunque su auge se vincula al desarrollo de la industria petrolera a comienzos del siglo XX. A fines del siglo XIX, la ciudad atrajo la atención de los intereses estadounidenses ante la posibilidad de construir una ruta (310 kilómetros) que conectara Coatzacoalcos con Salina Cruz (puerto ubicado en el extremo sur del istmo sobre el océano Pacífico). No era esta una idea nueva, y aunque diversas concesiones fueron otorgadas a

compañías estadounidenses, la inauguración del canal de Panamá (1914) implicó el abandono momentáneo de esa idea (Toledo, 1995, pp. 48-67).

**FIGURA 1 | Ubicación de Coatzacoalcos**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE MARCO GEOESTADÍSTICO MUNICIPAL, 2010.

Fruto de este proyecto, se inició hacia 1870 la construcción del ferrocarril transistmico, finalizado por la compañía británica Pearson & Son en 1907. Durante la construcción de esta obra, esta compañía descubrió los primeros yacimientos de petróleo en la región, por lo cual construyó instalaciones de almacenamiento en Coatzacoalcos y la refinería de Minatitlán.

Será, sin embargo, con la nacionalización petrolera del presidente Cárdenas (1938) y la creación de Petróleos Mexicanos (Pemex) que Coatzacoalcos y la naciente industria petrolera experimenten un impulso definitivo. De mayor relevancia para Coatzacoalcos será la decisión de convertir este municipio en un polo petroquímico, ello con la inauguración del Complejo Petroquímico (CPQ) Pajaritos en 1967, del CPQ Cosoleacaque en 1971 y del CPQ Cangrejera en 1980, los cuales se irán ampliando con los años. Coatzacoalcos se benefició así de una política de polos industriales adoptada por el gobierno mexicano desde inicios de los sesenta (Garza, 1992), *boom* favorecido por el descubrimiento de nuevos yacimientos en el sureste del país y el incremento de los precios del crudo, lo que repercutió en la construcción de una importante red de ductos y la implantación de un ambicioso proyecto de industrialización a través del Plan de Puertos Industriales (1979). Este plan preveía la construcción de dos complejos portuarios industriales (Laguna del

Ostión, al oeste de Coatzacoalcos, y Salina Cruz) unidos por un servicio multimodal transistmico de contenedores (Proyecto Alfa-Omega) (Segura & Sorroza, 1994), pero las crisis financieras de los ochenta supusieron su cancelación y que el nuevo CPQ Morelos (inaugurado en 1988) viera reducido su número de plantas de doce a ocho.

El país inició entonces un giro económico y político hacia patrones neoliberales, con un fuerte impacto en la región: la producción petroquímica de Pemex se debilitaba por la reclasificación del número de productos cuya producción estaba reservada al Estado, mientras crecía el drenaje de recursos financieros de Pemex hacia las arcas federales. Pero el golpe más duro fue la nueva Ley Orgánica de Pemex de 1992, que subdividió a la paraestatal en cuatro subsidiarias y supuso una importante reducción de personal en aras a su privatización. Para 1992, Coatzacoalcos era la ciudad con la mayor tasa de desocupación del país, ocupando los primeros puestos desde ese año y hasta 2002, cuando dejó de recopilarse esta estadística para la ciudad. El traslado del corporativo de Pemex Petroquímica a Coatzacoalcos no logró aliviar esta situación, mientras los intentos de privatización fracasaron al tratar el Estado de mantener una participación mayoritaria.

En un nuevo intento de resucitar el proyecto transistmico, el Presidente Zedillo (1994-2000) propuso el denominado Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, mediante el cual preveía implementar un sistema de transporte multimodal entre Coatzacoalcos y Salina Cruz, idea también retomada pero tampoco desarrollada en el Plan Puebla Panamá del Presidente Fox (2000-2006), durante cuyo sexenio se planteó, además, el proyecto Fénix, un intento de reactivar la industria petroquímica, que tampoco se llevó a cabo.

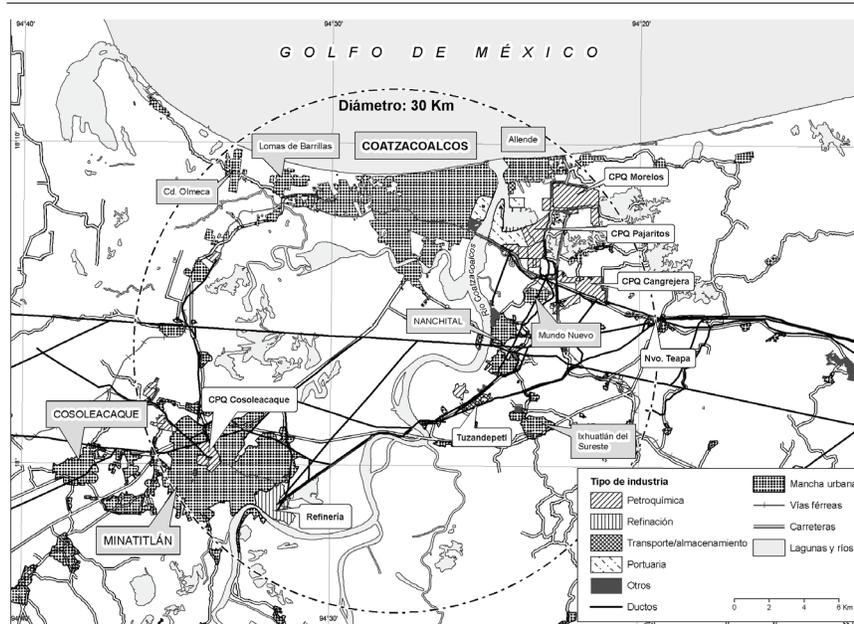
Los últimos años de la primera década del siglo XXI parecen haber traído consigo un panorama más alentador para la industria de la región. La urgente necesidad de incrementar la producción de gasolinas y diésel desencadenó finalmente la ampliación de la refinería de Minatitlán a partir de 2006, con un presupuesto estimado de 3.100 millones de dólares y una generación de 7.500 empleos directos (aunque con un retraso de tres años en la actualidad). Simultáneamente, la reactivación de la petroquímica ha implicado fuertes inversiones en la economía local desde 2007, destacando el denominado Proyecto Etileno XXI, el cual cuenta con la participación de las empresas privadas Braskem (Brasil, 65%) e Idesa (México, 35%), y supondrá la inversión de 2.500 millones de dólares y la generación de 6.000 a 8.000 puestos de trabajo durante la fase de construcción.

Todo ello ha convertido a la región de Coatzacoalcos en un *cluster* petroquímico geoestratégico (Martínez, Sánchez & Casado, 2006), dada la importante infraestructura industrial que acoge (Figura 2):

- Centro de almacenamiento estratégico Tuzandépetl.
- Estación central de bombeo y distribución de Nuevo Teapa.
- Una compleja red de ductos que interconecta las zonas extractoras con las industrias de la región y el resto del país.

- Refinería de Minatitlán.
- Terminal Marítima de Pajaritos.
- Cuatro complejos petroquímicos (Cangrejera, Cosoleacaque, Morelos y Pajaritos), donde se ubica la paraestatal Pemex Petroquímica y numerosas petroquímicas privadas (Celanese, Clariant, Cryoinfra, Innophos, Iquisa, Praxair o Quimir).

FIGURA 2 | Infraestructura industrial en la región de Coatzacoalcos



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE: CARTAS TOPOGRÁFICAS 1:50.000, FOTOGRAFÍAS AÉREAS, IMÁGENES SATELITALES Y TRABAJO DE CAMPO.

### Impactos del desarrollo petrolero en el proceso de urbanización

El principal impacto del desarrollo petrolero en Coatzacoalcos se deriva del explosivo crecimiento demográfico generado por ese proceso y sus consecuencias, situación vinculada a la inmigración impulsada por la demanda de mano de obra durante el periodo de construcción de los complejos. Las mayores tasas de crecimiento se produjeron entre 1950 y 1960, con una población que se duplicó en tan solo diez años. Las características de la mano de obra demandada fueron diversas y también su origen: mientras la mano de obra especializada venía de áreas urbanas y petroleras (Distrito Federal y Tabasco), la no especializada provino principalmente de áreas rurales de municipios y estados aledaños (Oaxaca, Chiapas y Tabasco). No obstante, los mayores incrementos absolutos de población se produjeron entre

1970 y 1990, cuando Coatzacoalcos triplicó su número de habitantes con un aumento de 151.000 habitantes, 40.500 procedentes de otros estados.

Este auge demográfico trajo consigo un vertiginoso crecimiento de las necesidades de vivienda y, por ende, de los principales asentamientos urbanos de la región (Coatzacoalcos, Minatitlán y Cosoleacaque). Para el municipio de Coatzacoalcos supuso la expansión de su superficie construida (sin incluir la industrial) de 216 hectáreas en 1952 a 1.341 en 1975, expansión que se produjo principalmente hacia el poniente de la mancha urbana preexistente en la orilla izquierda del río Coatzacoalcos. Se estableció así una “especialización territorial” al interior del municipio que aún perdura: las industrias se localizan casi exclusivamente en la orilla derecha del río y los principales asentamientos (con algunas excepciones), en la orilla izquierda.

Pero más destacable fue el carácter caótico y desordenado del crecimiento urbano, nunca controlado por los planes de desarrollo urbano generados ya tardíamente, como es el caso del Plan Director de Desarrollo Metropolitano de Coatzacoalcos de 1975 (Comisión Nacional Coordinadora de Puertos [CNCP], 1975). Las invasiones y la autoconstrucción se convirtieron en la forma habitual de obtener un techo, con viviendas donde predominaban el hacinamiento y la carencia de servicios básicos: para 1970, el 73,8% de las viviendas del municipio tenía uno o dos cuartos; 58,3% carecía de agua entubada y 48,5%, de drenaje (Ibíd., p. 131).

La generación de asentamientos irregulares en lugares inadecuados para la urbanización fue una constante, a lo que se suma la ubicación en un área con escasas elevaciones en la cuenca baja del río Coatzacoalcos, que hace que una parte importante del territorio sea susceptible a inundaciones.<sup>1</sup> Pese a ello, la edificación sobre humedales puede ser considerada como tradicional; la percepción negativa de los humedales como áreas insalubres e inútiles favoreció históricamente su relleno y ocupación, lo que supuso *a posteriori* graves problemas: por ejemplo, el elevado costo de la infraestructura de servicios de agua y drenaje, y su hundimiento una vez instalada.

Otra práctica frecuente ha sido la expansión urbana sobre dunas costeras, las cuales presentan problemas de inestabilidad por la estructura del suelo y la movilidad de las propias dunas, favorecida por los vientos. También habitual ha sido la edificación en áreas de riesgo por la presencia de instalaciones industriales; ejemplo de ello es la conurbación de manchas urbanas con grandes instalaciones industriales —caso del CPQ Cosoleacaque o la refinería de Minatitlán—, aunque más característico es la invasión de los derechos de vía de los ductos que atraviesan la región, como es el caso de Nanchital (25.000 habitantes en 2010), en la práctica dividida en dos por los ductos, y de Mundo Nuevo (8.000 habitantes) (Figura 2).

### La producción masiva de vivienda de interés social

Al igual que en el resto del país, el proceso de reconfiguración urbana en Coatzacoalcos ha sido protagonizado por la iniciativa privada a través de un destacado

1 Un ejemplo fue la inundación de la ciudad ocasionada por el huracán Matthew (2010).

desarrollo inmobiliario en dos vertientes fundamentales: la edificación de vivienda y la construcción de nuevos espacios de ocio y consumo.

A nivel nacional, la crisis financiera de diciembre de 1994 supuso la paralización de la construcción de vivienda, la que se reactivó a finales de los noventa, principios del siglo veintiuno. Se inicia entonces un *boom* inmobiliario residencial que alcanza su apogeo en 2008, año a partir del cual se ralentiza (Comisión Nacional de Vivienda [Conavi], 2011; INEGI, 2011).<sup>2</sup> Los principales responsables de la recuperación del crédito hipotecario han sido los institutos públicos de vivienda (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [Infonavit] y Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [Fovissste]), dedicados mayoritariamente a apoyar la demanda de viviendas por parte de la población de ingresos bajos y medios: de 2000 a 2010 se otorgaron 10,9 millones de financiamientos por un total de 176.000 millones de dólares,<sup>3</sup> correspondiendo el 42,8% de los financiamientos y el 57,6% del monto a los mencionados institutos (Presidencia de la República, 2011).

Esta reactivación del crédito impulsó un nuevo modelo de desarrollo habitacional basado, por un lado, en el protagonismo de la iniciativa privada en manos de un reducido número de grandes desarrolladoras (ello acorde con la política neoliberal de reducción del papel del Estado en la economía); y, por otro, en una nueva manera de producir vivienda: la construcción de grandes y gigantescos fraccionamientos integrados por un sinnúmero de viviendas unifamiliares estandarizadas de reducidas dimensiones, destinadas a la mencionada población de ingresos bajos y medios (Esquivel, Maya & Cervantes, 2005; Isunza & Méndez, 2011). En una búsqueda por reducir costos, la inmensa mayoría de estos grandes fraccionamientos se ubicaron en la periferia de las ciudades, en áreas cada vez más alejadas del centro urbano, lo que “impone costos extraordinarios a los residentes y a las autoridades. Se calcula que la población llega a gastar hasta el 50% del ingreso familiar tan solo en transporte y a destinar dos horas o más al día para trasladarse” (Sedesol, 2009, p. 85). También en aras a reducir costos, la calidad de los materiales de construcción ha sufrido las consecuencias, de manera que “cuatro de cada diez viviendas con un año de antigüedad reporta deterioro (...) y casi tres de cada diez hogares han realizado por lo menos una reparación”, a lo que se une que “siete de cada diez hogares desean hacer ampliaciones y/o remodelaciones”, dado el pequeño tamaño de la vivienda adquirida (Sedesol, 2010, pp. 69 y 70).

### Nuevos desarrollos habitacionales

La situación arriba descrita es aplicable en gran medida a Coatzacoalcos, donde, de acuerdo con cifras censales, el número de viviendas particulares habitadas se incrementó de 66.700 a 87.500 entre 2000 y 2010, esto es, un 29,34% frente a un

2 Aun así, el rezago habitacional en México para 2009 se estima en 8,9 millones de viviendas, mientras que la demanda de viviendas para 2010 se calcula en algo más de 1 millón (Sedesol, 2010).

3 Cuando la fuente consultada expresaba los valores monetarios en pesos mexicanos corrientes, se utilizó la siguiente metodología a fin de expresarlos en dólares estadounidenses: primero los valores fueron deflactados de acuerdo al INPC publicado por el Banco de México (base segunda quincena de diciembre 2010), aplicándose entonces la tasa de cambio promedio para el mes de diciembre de 2010 (1 USD = 12,39 MXP).

aumento de ocupantes de tan solo el 15,15%. Del total de viviendas censadas, solo el 79,4% corresponde a viviendas particulares habitadas, pues otras 4.900 son catalogadas como de uso temporal (segundas residencias) y 17.800 como deshabitadas (16,1% del total). Este último dato, aunque en consonancia con las cifras a escala nacional (24,6%, según Sedesol, 2010, p. 70), es especialmente relevante en algunos de los nuevos desarrollos habitacionales de Coatzacoalcos, como Ciudad Olmeca o Puerto Esmeralda, donde el número de viviendas desocupadas supera las 2.000 y alcanza cifras del 33,2 y 57,4% del total, respectivamente.

A partir del Cuadro 1, es fácil observar cómo la construcción de vivienda en Coatzacoalcos ha estado dirigida principalmente a la edificación de interés social (94,4%), esto es, inmuebles cuyo valor se sitúa hasta los 52.000 dólares (BBVA, 2011), destacando el importante papel que Grupo Roma ha ejercido en este proceso, con el 56,3% del total de viviendas.<sup>4</sup> Empresa fundada en 1993, Grupo Roma ha centrado su actividad en el sureste mexicano, con presencia en los estados de Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Puebla, aunque su actividad principal se sitúa en Coatzacoalcos y Cosoleacaque. Así, una empresa que podría considerarse de ámbito local o regional es la que ha protagonizado el principal desarrollo habitacional —el fraccionamiento Ciudad Olmeca—, aunque en los últimos años ha sufrido la competencia de empresas de ámbito nacional, como Geo y Homex. Estas últimas llegaron tarde al “reparto del pastel” inmobiliario en Coatzacoalcos, pero han incursionado con fuerza en ese terreno: según la Secretaría de Desarrollo Económico de Coatzacoalcos, Grupo Roma participaba en 2010 con el 38,12% del mercado inmobiliario, Geo con el 28,59% y Homex con el 26,69%, con una inversión estimada de alrededor de 100 millones de dólares, correspondiente a 5.200 viviendas (*El Liberal del Sur*, 25/05/2010).

Ciudad Olmeca resume el tipo de desarrollo habitacional de interés social construido en Coatzacoalcos y en México, algunas de cuyas características ya se mencionaron. De no existir en el año 2000, la localidad “nace” como tal en el Censo de Población y Vivienda 2005, con ya casi 5.000 habitantes, ubicándose alejada de la mancha urbana preexistente de la ciudad de Coatzacoalcos e incluso más allá de la localidad de Lomas de Barrillas, asentamiento que en 2000 ya contaba con 4.500 habitantes (Figura 3). Esta ubicación alejada (aproximadamente 16 kilómetros del centro tradicional urbano de Coatzacoalcos y 4 kilómetros de la mancha urbana de la ciudad de Coatzacoalcos) se justifica principalmente por la búsqueda de suelo barato capaz de reducir los costos de vivienda y hacer así atractiva su adquisición para un estrato de ingresos limitados. A ello se une la propia tipología y tamaño de las viviendas, que aunque varían en función de los modelos ofertados, suelen ser unidades unifamiliares de un solo nivel con dos recámaras, cuyo tamaño se ubica en torno a los 50 metros cuadrados.<sup>5</sup> Surgió así, fruto de la actividad constructora de una única empresa, una nueva localidad urbana que, para 2010, superaba ya los 16.000 habitantes, triplicando su población en tan solo cinco años.

4 De acuerdo con la página web de la empresa, entre 1994 y 2000 Grupo Roma habría construido 1.723 viviendas en Coatzacoalcos, destacando las tres etapas del fraccionamiento Jardines del Bosque, con 560 unidades.

5 Se ofrecen incluso viviendas de una recámara con un tamaño de 35 metros cuadrados.

CUADRO 1 | Construcción de fraccionamientos en Coatzacoalcos, 1995-2008

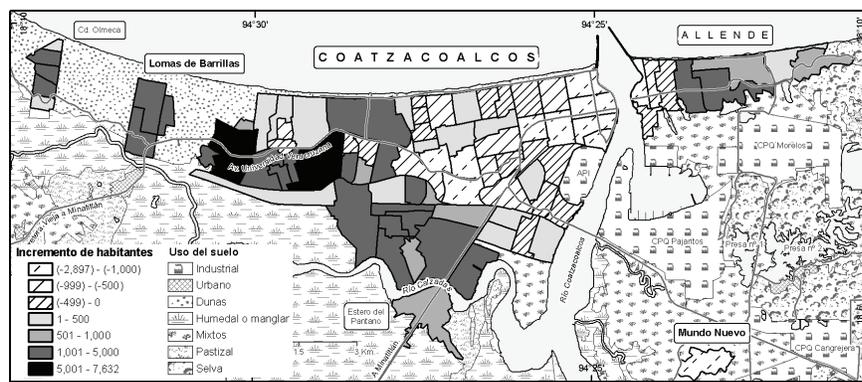
FRACCIONAMIENTO	TIPO	PROPIETARIO	LOTES	VIVIENDAS
1996				
Sta. Isabel IV	Interés social	Gam Construcciones	406	750
2000				
Sta. María	Interés social	R.M. de Coatzacoalcos*	165	332
2001				
Arboledas	Residencial	Arboledas Urbanizadora	80	80
Paraíso Coatzacoalcos	Medio	Raquel González Pérez	1.318	1.318 <sup>1/</sup>
La Victoria	Interés social	Roma Stronger*	125	263
2002				
Las Gaviotas II	Interés social	Génesis 2000*	354	354
Cd. Olmeca Fase I	Interés social	Roma Stronger*	1.381	1.381
2003				
Cd. Olmeca Fase II	Interés social	Roma Stronger*	2.231	2.231
2004				
Los Almendros Fase II	Interés social	Fernando Quintal Construcciones	216	216
Cd. Olmeca Fase III	Interés social	Roma Stronger*	1.855	1.934 <sup>2/</sup>
24 de Octubre (Antes El Palmar)	Interés social	Interad de México	546	546
2005				
Duport Ostión	Interés social	Gym Empresarial	808	2.618
2007				
Punta del Mar I	Interés social	Inmobiliaria Vargas Hdez.	13	48
Punta del Mar II	Interés social	Inmobiliaria Vargas Hdez.	66	240
Paraíso Las Dunas	Interés social	Roma Stronger* / Homex <sup>3/</sup>	5.259	5.259
Puerto Esmeralda	Interés social	Geo Veracruz	779	3.550
Punta Diamante	Interés social	Vivienda Industrializada de Coatzacoalcos	343	664
2008				
Punta Caracol	Interés social	Geo Veracruz	27	936
Las Brisas	Interés social	Constrec	—	—
Villas San Martín	Interés social	Génesis 2000*	25	2.400
TOTAL			15.997	25.120

FUENTE INSTITUTO VERACRUZANO DE LA VIVIENDA, 2009 (ARCHIVO INTERNO).

NOTA LA FECHA HACE REFERENCIA AL AÑO DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DEL FRACCIONAMIENTO, NO A SU CONSTRUCCIÓN.

1/ DE LA MANZANA P; 2/ETAPAS 1-A A 10-A; 3/ TERRENOS COMPRADOS POR HOMEX A GRUPO ROMA; \* EMPRESAS PERTENECIENTES AL GRUPO ROMA.

FIGURA 3 | Dinámica demográfica intraurbana, 1990-2005



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE CENSO 1990 Y CONTEO 2005.

El surgimiento de estos nuevos fraccionamientos solo fue posible gracias a la reactivación del crédito hipotecario, que en el municipio de Coatzacoalcos superó, para el periodo 2000-2007, los 12.000 créditos con un monto en torno a los 236 millones de dólares (Conavi, 2011), créditos y montos destinados en su inmensa mayoría (85,4 y 90,5%) a la adquisición de vivienda nueva. El mencionado protagonismo del Infonavit en este proceso es evidente, si se considera que el 81-82% de los créditos y montos corresponden a este instituto. Si bien la inyección de dinero que supusieron estos créditos benefició a las empresas constructoras, queda todavía por valorar el endeudamiento que supuso para los nuevos propietarios, pues para el año 2000 el porcentaje de viviendas censadas como “Está pagándose” alcanzaba el 12,3% en Coatzacoalcos, frente al 9,6% a nivel nacional.<sup>6</sup>

Pero ¿quiénes son los habitantes de estos nuevos fraccionamientos? En Ciudad Olmeca se trata en su mayoría de parejas jóvenes, casadas, con niños, con un grado promedio de escolaridad de 10,2 años y que mayoritariamente (76,0%) cuenta con derecho a asistencia sanitaria; de ellos, 57,3% son derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), lo que los hace susceptibles de recibir o haber recibido apoyo crediticio por parte del Infonavit. Todo ello hace pensar en una población con un poder adquisitivo medio-bajo que cuenta con un empleo asalariado formal.

### Nuevos fraccionamientos, viejos problemas

La construcción de estos nuevos fraccionamientos no ha estado, sin embargo, exenta de problemas, tanto para sus habitantes como para las autoridades municipales. Si bien se trata de una producción formal de vivienda cuyos proyectos de construcción cumplen con las disposiciones legales, su desarrollo no ha sido totalmente satisfactorio. Suponen una mejora desde el punto de vista de los servicios y materiales empleados, si se comparan con la producción de vivienda informal, pero aun así la

6 Lamentablemente esta pregunta no se incluyó en el censo de 2010.

calidad de los materiales empleados y de los servicios suministrados ha provocado frecuentes quejas por parte de sus residentes.

Un problema histórico, y que subsiste, es el tratamiento de las aguas residuales, cuyo destino final es o era el mar y/o los cuerpos de agua. La principal planta de tratamiento de aguas residuales del municipio apenas inició operaciones en 2002, aunque, de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010, solo funciona a un tercio de su capacidad, tratando únicamente el 23% de las aguas residuales generadas. Este problema se ha acentuado con la construcción de nuevos fraccionamientos, al punto de que la Comisión Nacional del Agua ha obligado a los constructores a construir plantas de tratamiento para los distintos proyectos, condicionando incluso la aceptación de las obras por parte del municipio (v.gr. municipalización) al cumplimiento de este requisito (*Diario del Istmo*, 19/12/04). No obstante, esta medida ha probado ser ineficaz, pues la construcción de pequeñas plantas de tratamiento en los nuevos fraccionamientos suele realizarse cuando una parte considerable de las viviendas ya ha sido ocupada, a lo que se une el que tienden a quedar fuera de operación por falta de mantenimiento poco tiempo después.<sup>7</sup> De las cuatro plantas de tratamiento existentes en el municipio, tan solo una se encuentra en operación, y el resto (Ciudad Olmeca, Duport Ostión y Villa de Allende) “podría entrar” en funcionamiento en 2012 (*Diario Presencia*, 25/04/11). La tarea inmediata en este sentido ha sido “limpiar” la imagen de uno de los principales atractivos turísticos de la ciudad, su playa, mediante la construcción y rehabilitación de cárcamos y colectores que permitieron clausurar once descargas al mar (y otra al río) (*El Liberal del Sur*, 16/04/11); esta acción, llevada a cabo tan solo en abril de 2011, contradice afirmaciones anteriores que sostenían que dichas descargas se limitaban a aguas pluviales.

El problema de la gestión de las aguas residuales de los nuevos fraccionamientos ha sido fuente de tensión entre constructoras, residentes y autoridades en fraccionamientos como La Victoria, 24 de Octubre o Ciudad Olmeca (*Diario del Istmo*, 19/12/04) y todavía constituye un problema en fraccionamientos parcialmente habitados y todavía en construcción/ampliación. Es este un tema recurrente, dados los costos de mantenimiento y operación que implica la gestión de las aguas residuales, así como por la falta de cumplimiento por parte de las constructoras de los proyectos aprobados, por lo que muy probablemente tienda a mantenerse en el corto plazo.

Otros problemas similares son los relacionados con el abastecimiento de agua y electricidad, así como la recogida de basura, debido a la mencionada no municipalización de los fraccionamientos construidos y su venta y ocupación previa a dicho proceso. De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda del estado de Veracruz, corresponde a los ayuntamientos “municipalizar los fraccionamientos cuando se hayan cubierto los requisitos legales y vigilar que en los que no hayan sido municipalizados, los fraccionadores presten adecuada y suficientemente los servicios a que se encuentran obligados” (Art. 8). Se trata, en definitiva, de que las constructoras cumplan con los proyectos aprobados en

7 Es el caso de las plantas de tratamiento de los fraccionamientos Las Gaviotas, La Victoria, Las Brisas y de la Unidad Habitacional El Tesoro (*Diario del Istmo*, 16/10/04 y 28/04/06).

términos de construcción de aceras y pavimentos, alumbrado público, suministro de agua potable y energía eléctrica a las viviendas, y drenaje, quedando legalmente obligadas las propias constructoras a prestar estos servicios hasta que el fraccionamiento sea entregado/recibido por el municipio. El sistemático incumplimiento de los proyectos y la eternización de la situación de no municipalización ha dejado a los residentes en una situación de indefensión, provocando su enfrentamiento con las constructoras y llevándolos a demandar la intervención de las autoridades municipales. A menos de un año de inaugurado el fraccionamiento Ciudad Olmeca, ya sus residentes reclamaban la municipalización del mismo, solicitando la recolección de basura y vigilancia policíaca ante los robos; mientras tanto, la constructora (Grupo Roma) alegaba que era el municipio el que debía prestar dichos servicios, al ya estar pagando los residentes su impuesto predial (*Diario del Istmo*, 02/09/04; 19/11/04). El problema del suministro de agua potable ha sido recurrente en Ciudad Olmeca, incluso con acusaciones de desvío/desaparición de fondos pagados por la constructora a la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento (CMAS), empresa municipal encargada del suministro de agua, para llevar a cabo diversas obras que garantizarían este abasto (*Diario del Istmo*, 25/10/05).

No ha sido este un problema exclusivo de Ciudad Olmeca y Grupo Roma, sino una cuestión generalizada en los fraccionamientos construidos: vecinos de Punta del Mar (Inmobiliaria Vargas Hdez.) mostraron su descontento por la falta de alumbrado público y la inseguridad, mientras en numerosos fraccionamientos los residentes han mostrado su desacuerdo por la mala calidad de los materiales empleados, lo que ha resultado en problemas de fisuras y filtraciones en las viviendas; ejemplo de ello son Punta Esmeralda (Geo), Ciudad Olmeca (Grupo Roma) o Jardines de California (Nuevas Generaciones). En otros casos se han producido retrasos en la entrega de las viviendas ya adquiridas (Paraíso Las Dunas, Homex) o litigios en la propiedad de los terrenos (Punta Diamante). Todo ello provocó incluso una investigación por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del municipio a finales de 2005, donde se reconoció la existencia de deficiencias en los fraccionamientos Ciudad Olmeca y Jardines de California, pero sin mayores consecuencias para las constructoras. De esta manera, el desabastecimiento de agua potable y el reparto de culpas entre municipio y desarrolladores continúa en la actualidad en Ciudad Olmeca (*Imagen del Golfo*, 13/04/11).

Si bien Ciudad Olmeca es el principal representante del nuevo estilo de construir vivienda en Coatzacoalcos, no es el único ejemplo, pudiéndose observar claramente cómo los nuevos desarrollos inmobiliarios y la consiguiente expansión de la mancha urbana han tenido lugar en el poniente del municipio; en concreto, a lo largo de la franja costera y aprovechando la infraestructura vial preexistente, la antigua carretera a Minatitlán, la cual paulatinamente ha sido transformada en la avenida Universidad Veracruzana (Figura 4). Ello ha permitido a las constructoras, por un lado, aprovechar la cercanía al mar como un factor positivo en la estrategia de venta, mientras que, por otro, la prolongación del malecón costero hacia el oeste de la ciudad y las nuevas instalaciones comerciales establecidas en este mismo sector de la ciudad han contribuido a generar una plusvalía que hacen asimismo atractiva esta parte de la ciudad.

### Nuevos paisajes urbanos: desarrollo turístico y centros comerciales

Es precisamente esta parte poniente de la ciudad la que se ha beneficiado de un proceso de reconversión de la imagen industrial tradicional de la ciudad hacia otra comercial y turística, a través de diversas inversiones tanto públicas como privadas. Como ciudad industrial, Coatzacoalcos ha sido históricamente asociada a una imagen de complejos petroquímicos, ductos y desechos industriales, donde los riesgos químicos se han visto materializados, principalmente, en los derrames de crudo y otras sustancias. A fin de revertir este perfil y favorecer una reconversión económica, se emprendieron diversas obras e iniciativas públicas dirigidas a promocionar una nueva imagen; entre ellas destacan tres:

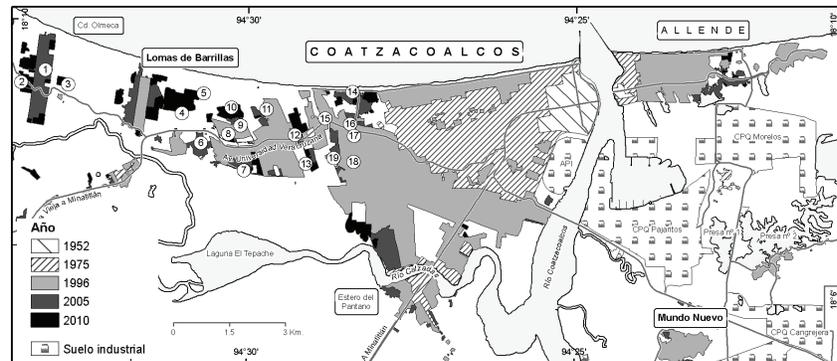
- La construcción del teatro y centro de convenciones, diseñado por el arquitecto Abraham Zabudovsky e inaugurado a finales de 2004, el cual integra en una superficie de 15.000 metros cuadrados un teatro (con capacidad para 1.800 personas), un auditorio (230 personas) y hasta diez salas de usos múltiples (1.600 personas). Ello lo convierte en una infraestructura única en la región, con un diseño contemporáneo que contrasta con el resto de construcciones de la ciudad (Figura 5).
- La ampliación o reconversión de la antigua carretera a Minatitlán en un bulevar comercial (Av. Universidad Veracruzana), obra que se ha desarrollado en diversas etapas con dirección hacia el occidente de la ciudad.
- Quizá la obra pública más emblemática ha sido la sucesiva prolongación del malecón costero, hasta alcanzar en su sexta etapa, inaugurada en 2010, una longitud de 10 kilómetros, y con la intención de continuar esta construcción como carretera costera hasta enlazar con la reserva de la biosfera de Los Tuxtlas, lo que acrecentaría el atractivo turístico de la ciudad. Este malecón, dotado de diversas plazas, esculturas, un museo de arqueología olmeca, parques infantiles y una ciclopista, es el que más ha contribuido a dotar a Coatzacoalcos de una imagen turística difícil de imaginar pocos años antes, pese a los mencionados problemas que todavía presenta la zona costera en materia de descargas de aguas negras.

A esta nueva imagen turística ha contribuido también el impulso a los dos atractivos turísticos “tradicionales” de Coatzacoalcos: la expo-feria, con más de 40.000 visitantes en 2011, y el carnaval, con 900.000 visitantes y cuatro millones de dólares de derrama económica ese mismo año. A estos dos eventos se han unido el denominado Encuentro Internacional del Mar, instaurado a partir de 2005, y el Mosaico de las Culturas, declarado patrimonio cultural de Veracruz en 2007.

Todo ello ha puesto en valor la franja costera de la ciudad, reservando el frente de playa al desarrollo turístico, al mismo tiempo que propiciando el desarrollo habitacional y comercial del área ubicada entre el malecón y la avenida Universidad Veracruzana. Esta transformación de la franja costera ha sido posible gracias a una fuerte inversión pública, que por parte del gobierno estatal alcanzó los 20,5 millones de dólares entre 1999 y 2009, a los que se unen los 42,4 millones de dólares correspondientes al teatro y centro de convenciones.

La franja costera al poniente del municipio se ha convertido, como se mencionó, en el área más atractiva desde el punto de vista residencial, con el arribo de las dos principales desarrolladoras de viviendas del país, Homex y Geo, empresas que en 2010 reportaron ventas netas por valor de 1.550 millones de dólares cada una (Expansión, julio 2011); desde el punto de vista turístico, en tanto, este nuevo escenario atrajo a los grandes inversores nacionales. Grupo Posadas, el más importante grupo hotelero mexicano, con más de cien hoteles, desarrolló en Coatzacoalcos los hoteles One (2007) y Fiesta Inn (2008), ambos de cuatro estrellas y con una inversión de 18,5 millones de dólares, mientras la cadena mexicana City Express, con cincuenta y cinco hoteles en el país, inauguró en 2007 el hotel City Express Coatzacoalcos, también de cuatro estrellas y con una inversión de 8,2 millones de dólares. Esto implicó incrementar el número de cuartos disponibles de tres o más estrellas un 40% en tan solo dos años. Aunque estos hoteles están dirigidos más bien a un segmento de negocios, todos hacen uso de su proximidad al malecón y la playa, así como a los centros comerciales, en tanto elementos de interés para atraer a potenciales clientes.

FIGURA 4 | Expansión urbana (1952-2010) y principales fraccionamientos recientes



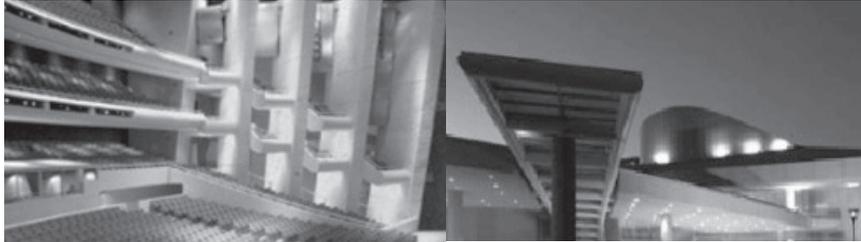
ID	FRACCIONAMIENTO	CONSTRUCTORA	ID	FRACCIONAMIENTO	CONSTRUCTORA
1	Ciudad Olmeca	Roma Stronger*	11	Los Almendros	Fernando Quintal
2	Paraíso Las Dunas	Homex	12	La Victoria	Roma Stronger *
3	Villas de San Martín	Génesis 2000*	13	24 de Octubre	Interad de México
4	Puerto Esmeralda	Geo	14	Paraíso Coatzacoalcos	Raquel González
5	La Bahía de San Martín	Fernando Quintal	15	Arboledas	Pérez Arboledas Urbanizadora
6	Santa María	R.M. de Coatzacoalcos*	16	Santa Isabel I	S.D.
7	Jardines de California	Nuevas Generaciones	17	Santa Isabel II	S.D.
8	Gaviotas II	Génesis 2000*	18	Santa Isabel III	S.D.
9	Punta del Mar	Inmobiliaria Vargas Hdez.	19	Santa Isabel IV	Gam Construcciones
10	Punta Caracol	Geo			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE: FOTOGRAFÍAS AÉREAS, IMÁGENES SATELITALES, CUADRO 1 Y TRABAJO DE CAMPO.

\* EMPRESAS PERTENECIENTES AL GRUPO ROMA.

### FIGURA 5 | Diseñando una nueva imagen urbana

#### A. Teatro y centro de convenciones de Coatzacoalcos



#### B. Tienda departamental Liverpool (Forum) C. Restaurante California (Patio)



FUENTE SECRETARÍA DE TURISMO DE COATZACOALCOS Y TRABAJO DE CAMPO.

Pero más relevante que el desarrollo turístico y hotelero ha sido la expansión de la actividad comercial, gracias a las grandes cadenas departamentales y de autoservicio, con el subsiguiente impulso a un nuevo modelo de consumo y a una nueva estética comercial. Antes del año 2000 su implantación era limitada, con empresas como Chedrahui con dos tiendas (1981 y 1992, autoservicio), Dipepsa (1996, autoservicio, empresa de carácter regional), Soriana (1998, autoservicio), Salinas y Rocha (1991, muebles para el hogar) y Elektra (1995, electrodomésticos), con Sam's Club (1999, autoservicio) como única presencia del grupo WalMart, y Fábricas de Francia (1997) como única tienda departamental integrada, junto con Chedrahui, en el primer centro comercial de la ciudad (Plaza Cristal). Este centro comercial se ubicó estratégicamente al lado del corporativo de Pemex Petroquímica, lo que le aseguraba clientes de altos ingresos (Figura 6).

A partir de 2000, pero sobre todo de 2005, se establecen las grandes cadenas nacionales e internacionales en un proceso similar al de otras ciudades medias mexicanas. La presencia de WalMart se hace sentir con tiendas de autoservicio (Bodegas Aurrerá, 2003 y 2007; y WalMart Supercenter, 2007), tiendas departamentales (Suburbia, 2006) y restaurantes (El Portón y Vips, 2006). En el sector autoservicio, la competencia a nivel nacional y local explica la llegada de Comercial Mexicana

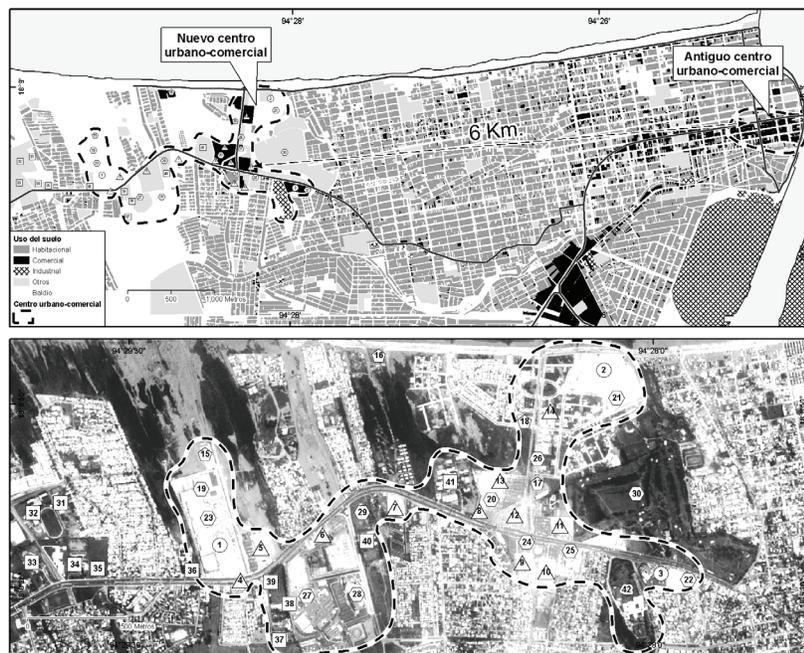
(2007, junto con su restaurante California), mientras Soriana y Dipepsa amplían su peso con dos y cinco nuevos establecimientos, respectivamente, a lo que Soriana une la remodelación (2007) de su tienda más antigua, estratégicamente ubicada en la nueva zona comercial de la ciudad (El Palmar), a fin de adoptar un formato y una estética dirigida a una clientela de alto ingreso (Soriana Plus). Llegan también cadenas de artículos de oficina, como Office Depot (2006), Office Max (2008) y Ofix (2008), una nueva tienda Elektra (2008), tiendas departamentales como Coppel (2003 y 2007) y franquicias de comida rápida (Burger King: tres en 2006; Domino's Pizza: 2000, 2006 y 2007; y KFC: dos en 2006) o de minisupers (Oxxo contaba en 2008 con diecisiete establecimientos en la ciudad).<sup>8</sup>

Esta dinámica comercial y nuevo modelo de ocio y consumo se reflejó principalmente en la construcción de dos nuevos centros comerciales, Forum (2006) y Patio (2007), ambos en la franja costera del occidente de la ciudad (Figura 6). Forum, desarrollado en sociedad por el Grupo Gicsa y el Grupo Sanborns, con una inversión de 80 millones de dólares aproximadamente, destaca por ser el proyecto más ambicioso. Gicsa sobresale como la quinta empresa constructora de México, con participación en diferentes segmentos, como viviendas de lujo, edificios corporativos, hoteles, parques industriales y centros comerciales, principalmente en la Ciudad de México pero también en Cancún, Cozumel o Acapulco. Gicsa ha construido otras plazas Forum en Buenavista (Ciudad de México), Cancún, Culiacán y Tepic, a la vez que ha desarrollado diversos hoteles One, no solo en Coatzacoalcos sino también en Acapulco, Monterrey y Toluca. A su vez, Grupo Sanborns (comercio departamental y restaurantes) forma parte del conglomerado de empresas dirigidas por Carlos Slim Helu, declarado por Forbes el hombre más rico del mundo en 2011, con una fortuna de 74.000 millones de dólares.

El proyecto Forum Coatzacoalcos fue concebido como un centro comercial regional con una cuota de mercado de 800.000 habitantes, ubicados en un radio de cuarenta minutos en automóvil, una superficie comercial de 66.000 metros cuadrados y 157 locales, y una afluencia estimada de ocho millones de visitantes al año. Indispensable en el nuevo modelo de consumo impuesto por el centro comercial es el uso del automóvil, por lo que Forum integra 2.200 plazas de estacionamiento (*Diario del Istmo* 24/03/06). Siguiendo la organización tradicional de un centro comercial, en su interior se establecieron varias empresas ancla, destacando las tiendas departamentales Sears (Grupo Sanborns), Liverpool y C&A, a las que se unen cines (MMCinemas-Cinemex) y un área de comida rápida con las diversas franquicias ya mencionadas. Además, en su entorno más inmediato se ubican otra cadena internacional, Home Depot (materiales para construcción), inaugurada en 2008 y con 25.000 metros cuadrados, en proximidad y competencia con otra empresa regional del mismo giro, Santandreu, y el hotel One (Figura 6).

8 Oxxo (Femsa Comercio) es una de las franquicias de mayor crecimiento, con más de mil nuevas tiendas en México en 2010, siendo la cuarta mayor empresa de comercio de autoservicio del país (*Expansión*, julio 2011).

FIGURA 6 | Uso del suelo (ca. 2001) y estructura urbana (2010)



○	Centros comerciales	⬠	Hoteles	□	Educación
1	Forum (Liverpool, Sears, Sanborns)	15	One	31	Univ. Pedagógica Nacional
2	Patio (Mega Mexicana, Office Max)	16	Fiesta Inn	32	Univ. Sotavento
3	Cristal (Chedraui, Fábricas de Francia)	17	NH	33	COBAEV 18
△	Establecimientos comerciales	18	City Express	34	CONALEP
4	Santandreu	⬠	Ocio	35	Univ. René Descartes
5	Home Depot	19	MMCinemas Forum	36	CETIS 79
6	Ofix	20	MMCinemas El Palmar	37	Univ. La Salle
7	Famsa	21	Cinépolis Patio	38	Univ. Villa Rica
8	Coppel	22	Multicinemas Cristal	39	Univ. Istmo Americana
9	Suburbia	23	Restaurante Applebee's	40	CECATI
10	WalMart Supercenter	24	Restaurante Vips	41	Univ. Veracruzana
11	Sam's	25	Restaurante El Portón		Otros
12	Bodega Aurrerá	26	Restaurante Bennigans	42	Corporativo Pemex Petroq.
13	Soriana	27	Expoferia Coatzacoalcos		
14	Office Depot	28	Teatro y centro de convenciones		
		29	Lienzo charro		
		30	Club Campestre-campo de golf		

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE: GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ (GEV) (2005), IMAGEN SPOT 2008 Y TRABAJO DE CAMPO.

\* COBAEV: COLEGIO DE BACHILLERES DEL ESTADO DE VERACRUZ / CONALEP: COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA / CETIS: CENTRO DE ESTUDIOS TECNOLÓGICOS INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS / CECATI: CENTRO DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO INDUSTRIAL.

Pese a ser proyectos de diferente envergadura, la peculiaridad y ventaja comparativa a favor de Forum, a diferencia del centro comercial Patio, viene dada por la presencia de grandes tiendas departamentales. Patio Coatzacoalcos, con una inversión de 36,1 millones de dólares y una superficie rentable de 16.000 metros cuadrados, 77 locales y menos de mil lugares de estacionamientos, surge como un proyecto más pequeño, con una afluencia anual estimada de tres millones de visitantes. Sus dos tiendas ancla son Mega Comercial Mexicana (autoservicio) y Office Max (enseres de oficina), a los que se une la cadena de cines Cinépolis, el gimnasio Sport City (dirigido a personas de altos ingresos), Viana (electrodomésticos) y el restaurante California. Patio Coatzacoalcos fue desarrollado por Mexico Retail Properties (sucursal en México de la estadounidense Black Creek Group), empresa que ha llevado a cabo numerosos centros comerciales denominados Patio en el país (un total de 27), al igual que Gicsa con Forum, lo que habla de una cierta estandarización de los proyectos desarrollados por ambas empresas: tiendas ancla, más cines, más pequeños locales comerciales/franquicias.

Pese a su éxito, Patio Coatzacoalcos ha tenido que enfrentar dos problemas: el haber llegado en segundo lugar tras Forum, lo que supuso que, en términos de pequeños negocios/franquicias, el mercado hubiera sido copado por dicho grupo,<sup>9</sup> y el inicio de la crisis inmobiliaria en 2008, que frenó las expectativas de crecimiento y, por tanto, los proyectos de inversión en Patio, afectando en menor medida a Forum (paralización de Planet Bowl).

Este proceso de desarrollo urbano turístico y comercial no ha estado exento de claroscuros, donde destacan el incremento de costos en la construcción del malecón (bautizado por algunos como “el malecón de la inflación”) y el fracasado proyecto de construcción de un bioacuario y parque acuático, también en el malecón, un proyecto licitado ya en 2007 con una inversión estimada de 46,6 millones de dólares (*Imagen del Golfo*, 01/12/08; *El Liberal del Sur*, 12/05/11).

### Hacia una nueva estructura urbana

El desarrollo urbano arriba descrito ha supuesto una importante modificación de la estructura urbana de la ciudad en un lapso de apenas cinco a diez años. Las sucesivas ampliaciones del malecón lo han convertido en un nuevo eje urbano, reservado, en principio, a la actividad turística, algo ya planteado en el Plan Director de Desarrollo Metropolitano Coatzacoalcos de 1975, pero hecho realidad treinta y cinco años después (CNCP, 1975). El rápido avance de esta obra ha supuesto, sin embargo, que numerosos lotes ubicados en su zona inmediata se encuentren todavía baldíos, por lo que su desarrollo inmobiliario, ya sea residencial, turístico o comercial, se dibuja incierto ante la preferencia mostrada por el poniente de la ciudad y la ralentización de la fiebre constructora impuesta por la crisis de 2008.

9 Antes de la inauguración de Forum se organizó incluso una feria de franquicias que atrajo a inversores de Tabasco, puerto de Veracruz y Ciudad de México (*Diario del Istmo*, 28/11/05 y 24/03/06), e incluso a locatarios de la más antigua Plaza Cristal.

Desde el punto de vista residencial y comercial, es claro que el peso demográfico y económico ha basculado hacia el poniente de la ciudad en detrimento del centro urbano y comercial histórico, aunque la gravitación económica de los complejos petroquímicos continúa siendo fundamental. Gran parte de la inversión privada comercial y hotelera se ha concentrado en una pequeña área de apenas tres kilómetros de diámetro, zona donde ya se ubicaban el corporativo de Pemex Petroquímica y Plaza Cristal, y que ha visto despegar su relevancia a partir de nuevos centros comerciales y tiendas de autoservicio, departamentales, restaurantes, cines e incluso infraestructura educativa.

La inversión pública también ha favorecido el desarrollo de esta zona a través de la mencionada ampliación del malecón y de la avenida Universidad Veracruzana, así como de la construcción del teatro y centro de convenciones. La plusvalía generada por estas obras públicas, que se podría decir se han encargado de diseñar y financiar un “escenario” atractivo (tanto visual-arquitectónico como funcional-urbano y económico), fue rápidamente aprovechada por la inversión privada, cuyo papel en el desarrollo urbano —como señala De Mattos (2006, pp. 55-59)— es cada vez más preponderante.

Todo lo mencionado ha contribuido a generar un nuevo centro urbano-comercial destinado no únicamente a la población local, sino de alcance regional (Figura 6), cuya accesibilidad viene dada por el uso del automóvil, como lo demuestra el espacio destinado a estacionamientos, y con un diseño e imagen urbana que apelan a la modernidad. Se trata de un área destinada a una población de ingreso medio-alto, prueba de lo cual es el formato de algunas de las tiendas de autoservicio allí establecidas (Soriana Plus o WalMart Supercenter) y la presencia de grandes tiendas departamentales.

Frente a esta imagen de modernidad, el centro urbano-comercial tradicional de Coatzacoalcos todavía continúa vigente. Adolece, sin embargo, de falta de nuevas inversiones, carencia a la que se unen problemas de congestión vial y, sobre todo, déficit de lugares de estacionamiento, habiendo incluso presentado pérdida de población en los últimos años (Figura 3).

La imagen urbana de la ciudad ha sufrido transformaciones importantes desde el punto de vista residencial. A la consolidación de asentamientos informales generalmente de autoconstrucción de la época del *boom* petrolero, le ha sucedido la construcción formal de fraccionamientos por parte de grandes y medianas empresas desarrolladoras. Continuando la preferencia del mercado mexicano por la vivienda unifamiliar, los nuevos fraccionamientos han privilegiado este tipo de construcción, pero en aras a disminuir costos se ha reducido su tamaño y estandarizado su diseño, lo que ha dado lugar a fraccionamientos de alta densidad con una imagen abigarrada y uniforme, solo rota por las adecuaciones realizadas *a posteriori* por sus ocupantes (Figura 7). La lejanía de algunos de estos fraccionamientos respecto del centro urbano, e incluso de la mancha urbana, impone a sus residentes desplazamientos cotidia-

nos más prolongados hacia sus lugares de trabajo, estudio y ocio, situación que las constituye en verdaderas ciudades dormitorios, como es el caso de Ciudad Olmeca.

#### FIGURA 7 | Nueva imagen residencial

A. Ciudad Olmeca

B. Fraccionamiento Santa María



FUENTE FOTOGRAFÍA AÉREA Y TRABAJO DE CAMPO.

#### Los impactos del desarrollo urbano reciente en la estructura económica

La crisis experimentada por el sector petrolero y petroquímico a lo largo de los años noventa puso de manifiesto las debilidades que para Coatzacoalcos suponía su dependencia de este sector. La búsqueda de una diversificación económica, de una terciarización, surgió entonces como una alternativa ante el alarmante desempleo. Tal opción tenía como soporte una dinámica demográfica todavía pujante, pero sobre todo la presencia de un sector de población —el petrolero— que, aunque golpeado por la crisis, continuaba contando con un alto poder adquisitivo.

Las inversiones descritas originaron una creciente terciarización en términos de empleo, hecho favorecido por la reestructuración laboral de las grandes empresas manufactureras, especialmente de la industria química, la cual perdió 1.800 empleos en los últimos diez años (1998-2008; Censos Económicos). De los 23.700 empleos creados en esta década, 10.000 (42%) corresponden a servicios y 8.600 (36%) a comercio, donde despuntan la preparación de alimentos y bebidas (3.100) y el comercio minorista en tiendas de autoservicio y departamentales (2.300), así como de alimentos, bebidas y tabaco (2.100). Se confirma así el impacto de la inversión en el sector turístico y de tiendas departamentales, habiéndose incrementado también los empleos en el transporte y almacenamiento, a partir de las actividades portuarias, y en la construcción, la cual se benefició del *boom* ya reseñado.

Comercio y servicios son sectores caracterizados por una importante presencia de microempresas y que han servido tradicionalmente como “refugio” ante la ausencia de trabajos asalariados. La presencia de trabajadores no remunerados (propietarios y familiares) alcanzaba en 2008 el 35,7% en el comercio, siendo especialmente alta en el comercio minorista de alimentos y bebidas (85,8%).<sup>10</sup> Son también secto-

10 En los servicios destaca el empleo no remunerado en la preparación de alimentos y bebidas (cocinas económicas), con el 40,3%.

res propicios al autoempleo, dada la escasa capacitación e inversión requerida; ejemplo frecuente de ello es la presencia del pequeño comercio domiciliario (en la planta baja de las viviendas), incluso en nuevos desarrollos habitacionales (Lindón, 2002).

El auge del autoempleo, del empleo no remunerado, se convierte así en uno de los elementos explicativos de la creación de puestos de trabajo: de los 23.700 empleos creados, 28,3% corresponde a autoempleo, 25,4% a asalariados y 46,3% a empleos no dependientes de la razón social, esto es, subcontratados o por comisión.<sup>11</sup> El autoempleo en comercio y servicios ha compensado así la caída del empleo asalariado tanto en manufacturas como en transporte y almacenamiento, a lo que se une el auge del empleo subcontratado. Ello apunta a un proceso de flexibilización y precarización de la mano de obra, donde salario y contratación directa pierden relevancia.

En esta dinámica, si bien las microempresas explican la importancia y auge del autoempleo, el empleo subcontratado se concentra y crece en las grandes empresas, de manera que, en 2008, dos de cada tres empleos subcontratados se insertan en grandes empresas, particularmente en el sector de transporte y almacenamiento, así como en tiendas de autoservicio (específicamente supermercados) y en la construcción, siendo estos dos últimos sectores beneficiados por las inversiones ya descritas. No obstante, son todavía estas grandes empresas las que aglutinan la mayor parte del empleo asalariado, especialmente la industria química, aunque en el último decenio la creación de empleo asalariado ha crecido más en microempresas que en empresas grandes, lo que demuestra un cambio en la estrategia contractual de estas últimas.

La aún persistente dependencia de la industria química se explica por dos hechos fundamentales:

- Frente a la flexibilización y precarización creciente del empleo terciario, la manufactura, sobre todo la industria química, es todavía una fuente importante de empleo (15,8% del total), pero, sobre todo, la principal fuente de trabajo asalariado (25,1% de los empleos remunerados).
- Existe una importante brecha salarial entre trabajadores químicos y el resto: mientras la remuneración promedio mensual de los primeros alcanzaba los 2.896 dólares en 2008, para el resto de trabajadores era de 570 dólares. Esta brecha salarial incluso se ha acentuado respecto de 1998.

Derivada de estas dos situaciones, la derrama económica que genera la industria química en términos de remuneraciones (63,0% del total), que alcanzaba a 37,3 millones de dólares mensuales en 2008, es el soporte sobre el que descansa gran parte de la actividad económica de Coatzacoalcos.

En conclusión, mientras el empleo se ha terciarizado y precarizado, continúa existiendo una importante dependencia hacia la industria química en cuanto a derrama salarial y dinámica económica, pues si bien el terciario ha creado nuevos empleos, sus salarios son significativamente menores.

11 "Son las personas que trabajaron para la unidad económica, pero que dependían contractualmente de otra razón social (...) [o] trabajadores que laboraron por cuenta propia para la unidad económica y que cobraron exclusivamente con base en comisiones" (Inegi, 2010: Glosario, p. 4).

## Conclusiones

El análisis desarrollado muestra de manera clara el creciente protagonismo que la empresa privada, sobre todo la gran empresa privada, desempeña en el desarrollo urbano de cualquier ciudad. Si bien los poderes públicos locales tienen la potestad legal de regular el uso del suelo a través de la planeación, es la iniciativa privada la que, en última instancia, financia el desarrollo habitacional, comercial y hotelero de la ciudad, imponiendo sus propios ritmos o al calor de la dinámica económica nacional e internacional. En este sentido, el desarrollo urbano de Coatzacoalcos muestra claras evidencias de la conexión local-nacional-global de la ciudad: el acelerado crecimiento urbano generado por el *boom* petrolero, su paralización con la caída del precio del crudo, un nuevo impulso gracias al desembarco de grandes empresas nacionales e internacionales y a la reactivación del crédito hipotecario (alegría crediticia que se dio a nivel mundial) y un nuevo freno, sobre todo en el desarrollo comercial y hotelero, a partir de la crisis hipotecaria global de 2008, que todavía sacude las economías estadounidense y europeas.

Ciertamente, el reciente desarrollo urbano de Coatzacoalcos ha contado con la anuencia de las autoridades municipales que, a través de diversas obras públicas y regulaciones de uso de suelo, facilitaron la construcción de viviendas y la llegada de grandes empresas. Esta colaboración o colusión entre autoridades municipales y empresa privada, si bien no siempre fue estable, nunca se vio amenazada. Únicamente las movilizaciones ciudadanas en protesta por los problemas planteados en ciertos desarrollos habitacionales, principalmente la demanda de servicios como tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos, suministro de agua potable y electricidad o infraestructura educativa, llegaron a enturbiar esa relación, aunque sin mayor perjuicio para las desarrolladoras. En cuanto al desarrollo comercial y hotelero, esta cooperación ha sido plena: mientras con dinero público se construía un entorno urbano propicio (malecón y avenida Universidad Veracruzana), la iniciativa privada financiaba los hoteles y centros comerciales, gracias a lo cual las grandes cadenas hoteleras y de tiendas departamentales y de autoservicio lograron acrecentar su cuota de mercado en un proceso de expansión que se generalizó en todo el país. Se cumple así una de las premisas del capitalismo global —la necesidad de una expansión constante—, mientras para los habitantes de Coatzacoalcos este proceso supuso su acceso a nuevos bienes y servicios que elevan su estatus al nivel de otras ciudades y regiones del país y del mundo.

Desde el punto de vista de la estructura urbana, los cambios experimentados supusieron la creación de un nuevo centro urbano-comercial alejado del centro tradicional y dotado de una nueva imagen de modernidad a través de la implantación de nuevos centros comerciales, imagen que también se ha tratado de modificar mediante el impulso a la actividad turística. Es a través del estímulo a estas actividades comerciales y turísticas que las autoridades municipales han tratado de liberarse de la dependencia petrolera, aunque ésta continúa presente en términos de empleo asalariado y de derrama económica vía salarios. La generación de empleos es un

aspecto positivo de la reestructuración económica emprendida, pero a costa de un auge del autoempleo, del empleo subcontratado y de una brecha salarial cada vez mayor respecto del sector petrolero.

Queda por valorar el impacto que la llegada de las grandes empresas ha tenido en el pequeño comercio, así como el efecto que el desarrollo urbano, principalmente sobre dunas costeras, ha tenido en el ecosistema local. ©EURE

### Referencias bibliográficas

- BBVA Research (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria). (2011). *Situación inmobiliaria México*, julio 2011. En <http://www.bbvaesearch.com/>
- Benko, G. (2000). Estrategias de comunicación y marketing urbano. *EURE*, 26(79), 67-76. En <http://www.eure.cl/numero/estrategias-de-comunicacion-y-marketing-urbano/>
- Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE*, 29(86), 37-49. En <http://www.eure.cl/numero/como-modelar-el-desarrollo-y-la-dinamica-de-la-ciudad-latinoamericana/>
- Casado, J. M. (2008). Crecimiento demográfico en localidades urbanas, 1990-2005. En J. R. Hernández & M. Bollo (Coords.), *Caracterización y diagnóstico para el ordenamiento ecológico general del territorio (POEGT)* (pp. 270-289). En [http://www.semarnat.gob.mx/ques-semarnat/politica\\_ambiental/ordenamientoecologico/Documents/documentos\\_bitacora\\_oegt/bases\\_tecnicas/poegt\\_etapa\\_i\\_ii\\_caracterizacion\\_2.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/ques-semarnat/politica_ambiental/ordenamientoecologico/Documents/documentos_bitacora_oegt/bases_tecnicas/poegt_etapa_i_ii_caracterizacion_2.pdf)
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Tomo I. Madrid: Alianza.
- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (CNCP). (1975). *Plan director de desarrollo metropolitano: Coatzacoalcos*. México D.F.: Secretaría del Patrimonio Nacional (SPN)-Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (CNCP).
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). (2011). Programa anual de créditos y subsidios para vivienda y Estadísticas de vivienda (<http://www.conavi.gob.mx>). Consulta: 15/07/11
- Cornejo, I. (2007). *El lugar de los encuentros. Comunicación y cultura en un centro comercial*. México: Universidad Iberoamericana.
- De Mattos, C. A. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? *EURE*, 28(85), 5-10. doi: 10.4067/S0250-71612002008500001
- De Mattos, C. A. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En A. I. Geraiges de Leomos, M. Arroyo & M. L. Silveira (Coords.), *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/leomos/03mattos.pdf>
- Dicken, P. (1992). *Global shift: The internationalization of economy activity*. New York: Guilford.
- Duhau, E. & Giglia, A. (2004). Espacio público y nuevas centralidades. Dimensión local y urbanidad en las colonias populares de la Ciudad de México. *Papeles de Población*, 41 (julio-sept.), 167-194. En <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/112/11204106.pdf>
- Duhau, E. & Giglia, A. (2007). Nuevas centralidades y prácticas de consumo en la ciudad de México: del microcomercio al hipermercado. *EURE*, 33(98), 77-98. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2007/03/EURE\\_98\\_05\\_DUHAU.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2007/03/EURE_98_05_DUHAU.pdf)

- Esquivel, M. T., Maya, E. & Cervantes, J. (2005). La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(194) (21). En <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-21.htm>
- Garza, G. (1992). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México: los parques y ciudades industriales, 1953-1988*. México D.F.: El Colegio de México.
- Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. México D.F.: El Colegio de México.
- Gobierno del Estado de Veracruz (GEV). (2005). *Actualización del programa de ordenamiento urbano de la zona conurbada Coatzacoalcos-Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río-Ixhuatlán del Sureste*. México: Autor.
- Hiernaux, D. (1999). Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México. *EURE*, 25(76), 57-78. En <http://www.eure.cl/numero/los-frutos-amargos-de-la-globalizacion-expansion-y-reestructuracion-metropolitana-de-la-ciudad-de-mexico/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). Glosario. *Censos Económicos 2009*. México: Autor. En <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/cc2009/pdf/glosario.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). *Banco de Información Económica. Indicadores económicos de coyuntura. Empresas constructoras*. En <http://www.inegi.org.mx>
- Isunza, G. & Méndez, B. (2011). Desarrollo inmobiliario y gobiernos locales en la periferia de la Ciudad de México. *EURE*, 37(111), 107-129. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2011/05/EURE\\_111\\_05\\_ISUNZA\\_MENDEZ.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2011/05/EURE_111_05_ISUNZA_MENDEZ.pdf)
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-20. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2002/12/EURE\\_85\\_01\\_JANOSKA.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2002/12/EURE_85_01_JANOSKA.pdf)
- Lindón, A. (2002). Trabajo, espacios de vida y cotidianidad. La periferia oriental de la Ciudad de México. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 6(119) (56). En <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-56.htm>
- Lulle, T. & Paquette, C. (2007). Los grandes centros comerciales y la planificación urbana. Un análisis comparativo de dos metrópolis latinoamericanas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 337-361. URL estable: <http://www.jstor.org/stable/40315245>
- Martínez, N., Sánchez, M. T. & Casado, J. M. (2006). Istmo de Tehuantepec: un espacio geoestratégico bajo la influencia de intereses nacionales y extranjeros. Éxitos y fracasos en la aplicación de políticas de desarrollo industrial (1820-2002). *Investigaciones Geográficas*, 49, 118-135. En [http://www.igeograf.unam.mx/web/sigg/docs/pdfs/publicaciones/inves\\_geo/boletines/49/b49\\_art379.pdf](http://www.igeograf.unam.mx/web/sigg/docs/pdfs/publicaciones/inves_geo/boletines/49/b49_art379.pdf)
- Ortiz, A. (1995). *Política económica de México, 1982-1994. Los sexenios neoliberales*. México, D.F.: Nuestro Tiempo.
- Paquette, C. (2007). Comercio y planificación urbana. Las nuevas grandes centralidades comerciales en los planes de desarrollo urbano de la Ciudad de México. *Trace*, 51, 44-55. En <http://trace.revues.org/641>
- Parnreiter, C. (2002). Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global. *EURE*, 28(85), 89-119. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2002/12/EURE\\_85\\_05\\_PARNREITER.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2002/12/EURE_85_05_PARNREITER.pdf)
- Petróleos Mexicanos (Pemex). (2009). La nueva refinería de PEMEX se construirá en Tula, Hidalgo. *Boletín*, 157 (12 de agosto). En <http://www.pemex.com/index.cfm?action=news&sectionid=8&catid=40&contentid=20775>

- Presidencia de la República (2011). *V Informe de Gobierno, México*. En [http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo\\_estadistico/pdf/est\\_nac\\_economia.pdf](http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/est_nac_economia.pdf)
- Ruiz, J. (1994). Promesas y saldos de un proyecto hecho realidad (1907-1940). En L. Reina (Coord.), *Economía contra sociedad. El Istmo de Tehuantepec 1970-1986* (pp. 25-167). México: Editorial Nueva Imagen.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México. (2009, 2010). *Estado actual de la vivienda en México 2009/2010*, México, D.F.: Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C. (Cidoc) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)/Consejo Nacional de Población (Conapo)/Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México, D.F.: Autores.
- Segura, J. & Sorroza, C. (1994). Una modernización frustrada (1940-1986). En L. Reina (Coord.), *Economía contra sociedad. El Istmo de Tehuantepec 1970-1986* (pp. 169-334). México: Editorial Nueva Imagen.
- Toledo, A. (1995). *Geopolítica y desarrollo en el Istmo de Tehuantepec*. México: Centro de Ecología y Desarrollo, A.C.
- Veltz, P. (1999). *Mundialización, ciudades y territorio*. Barcelona: Ariel.

## Segregación residencial e inserción laboral en la ciudad de Córdoba

**Florencia Molinatti.** Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS) – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Córdoba, Argentina.

**RESUMEN** | El presente estudio apunta a contribuir en los esfuerzos teóricos y analíticos dirigidos a investigar el impacto que tiene la segregación urbana en la calidad de la inserción de los individuos en el mercado laboral. Su punto de partida es el estudio de las transformaciones ocurridas en la mayoría de los países latinoamericanos, desde la década de 1980 en adelante, en el mercado de trabajo y en la morfología de aquellas ciudades donde dichos cambios se manifestaron. A partir de los datos de los Censos Nacionales de Población de 1991 y 2001, se indaga sobre la magnitud y evolución de la segregación residencial socioeconómica (SRS) en la ciudad de Córdoba (Argentina) y se identifican áreas homogéneas en términos de la escolaridad de los jefes de hogar. Luego se abordan de manera exploratoria, para el año 2001, los efectos de la segregación sobre la calidad de la inserción de los individuos en el mercado de trabajo, aplicando para ello un modelo de regresión logística.

**PALABRAS CLAVE** | segregación, mercado de trabajo, ciudades intermedias

**ABSTRACT** | *Based on the changes that took place in both labour market and the morphology of cities in most of Latin-American countries since the 1980s, this paper aims to contribute to the theoretical and analytical efforts regarding the impact of urban segregation on the quality of the insertion of individuals in the labour market. With data from the 1991 and 2001 National Censuses of Population, the magnitude and evolution of socioeconomic residential segregation in one intermediate city of Argentina (Córdoba) are calculated. Homogeneous areas are identified considering the education of household heads. Then, the effects of segregation on the quality of labour insertion are explored by running a logistic regression model.*

**KEY WORDS** | *segregation, labour market, intermediate cities.*

Recibido el 21 de octubre de 2011, aprobado el 27 de mayo de 2012

E-mail: Florencia Molinatti, [fmolinatti@hotmail.com](mailto:fmolinatti@hotmail.com)

## Introducción

Desde hace algunos años se ha incrementado en América Latina el interés por el estudio de la segregación residencial socioeconómica (SRS). Se trata de una noción que parece evidente de por sí, en la medida en que todas las ciudades manifiestan claras señales de división social de su territorio. Sin embargo, en las últimas décadas esta tendencia ha encontrado en las ciudades latinoamericanas su mayor impulso y visibilidad, principalmente como consecuencia del notorio incremento de las desigualdades sociales y de los procesos de privatización que han tenido lugar en ellas (Katzman, 1999; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009; Sabatini, Wormald, Sierralta & Peters, 2007).

La mayor tradición de estudios sobre segregación residencial se encuentra en los Estados Unidos, donde se han focalizado en la dimensión étnica o racial. La utilización de esta noción aparece fuertemente en la década de 1920 con las investigaciones realizadas por los miembros de la Escuela de Chicago (Park, McKenzie, Burgess, Wirth, entre otros). El fundamento subyacente es la explicación ecológica de la sociedad y su concepto clave es la distancia social, que se contrapone con la idea de mixtura, considerada como la forma de organización ideal (Graymeyer, 1994). La segregación es entendida como el resultado de una “concentración natural” de la población urbana y determinaría la existencia de las áreas naturales de la ciudad (Park, 1999). De esta forma, los individuos buscarían agruparse por afinidades raciales, étnicas y por posición social como forma de resguardarse de los efectos fragmentadores de la personalidad generados por la aglomeración y vida en la ciudad, asociados al rápido crecimiento de las ciudades, la división del trabajo y a la difusión de la cultura urbana (Park, 1999; Simmel, 1988).

A partir de la década de 1970 se observa, principalmente en Europa, un giro teórico-metodológico e ideológico en la forma en que se aborda el fenómeno de la segregación. Estas investigaciones compartieron la preocupación por la relación entre la segregación residencial y la organización social de la economía predominante. El análisis de los patrones residenciales comienza a enfocarse en las estructuras sociales en lugar de las preferencias de los individuos. Sin embargo, estos estudios han sugerido lecturas empíricas e interpretaciones teóricas muy variadas, dependiendo de si la atención se centró en los principales determinantes estructurales (Harvey, Lipietz, Lojkine) o en la comprensión de los diferentes tipos de espacios en una ciudad y los procesos que producen la diferenciación social del espacio (Castells, Castells y Godard; Pinçon-Charlot et al.) (Préteceille, 1995).

En esta línea de análisis, Leal (2002) plantea que la segregación no puede considerarse únicamente como un proceso natural, tal como lo planteaba la Escuela de Chicago. La intervención pública a partir de la planificación primero, y de la política de vivienda después, afecta de forma muy directa los procesos segregativos. “La segregación social viene impulsada por las fuerzas del mercado a través de la producción y el uso del espacio urbano. Desde los planificadores urbanos hasta los promotores de vivienda, se actúa en la subdivisión y en la mercantilización del

espacio urbano que tiende a generar procesos segregativos” (Leal, 2002, p. 60). Una de las expresiones de los procesos segregativos es la segregación residencial, es decir, el diferente comportamiento residencial de los distintos grupos sociales. Sin embargo, no se agotan en ella, ya que la segregación puede manifestarse en el uso diferencial de los medios de transporte, de los servicios públicos como la enseñanza y la salud, de los lugares de ocio y de recreación, entre otros.

Por su parte, la influencia de Max Weber llevó a incorporar la noción de distribución desigual de prestigio, reputación y poder, en el abordaje de la segregación como forma de organización del espacio físico de una ciudad. Esta influencia aparece claramente explicitada en la noción de “espacio social” de Pierre Bourdieu, quien interpreta las distancias físicas como manifestaciones de las luchas entre las clases sociales por apropiarse de la ciudad como un recurso (Ribeiro, 2003). De esta forma:

... la estructura del espacio social se manifiesta, en los contextos más diversos, en la forma de oposiciones espaciales, en las que el espacio habitado (o apropiado) funciona como una especie de simbolización espontánea del espacio social. En una sociedad jerárquica no hay espacio que no esté jerarquizado y no exprese las jerarquías y las distancias sociales, de un modo (más o menos) deformado y sobre todo enmascarado por el efecto de naturalización que entraña la inscripción duradera de las realidades sociales en el mundo natural. (Bourdieu, 1999, p. 120)

La capacidad de dominar el espacio, en especial adueñándose (material o simbólicamente) de los bienes escasos (públicos o privados) que en él se distribuyen, depende del capital poseído. Este permite mantener a distancia a personas y cosas indeseables y, al mismo tiempo, acercarse a las deseables. La proximidad en el espacio físico posibilita que la proximidad en el espacio social produzca todos sus efectos, facilitando o favoreciendo la acumulación de capital social. De la misma forma, pero a la inversa, quienes carecen de capital son mantenidos a distancia, ya sea física o simbólica, de los bienes socialmente más escasos y se los condena a codearse con las personas o bienes más indeseables y menos escasos. La falta de capital intensifica la experiencia de la finitud: encadena a un lugar (Bourdieu, 1999).

Esta última concepción, en especial la desarrollada por Bourdieu (1999) y retomada más tarde por Wacquant (2007) sobre la interacción entre el espacio físico y el espacio social, y sus repercusiones sobre el agente social y sobre su posterior posición en el espacio urbano, resulta un marco teórico interpretativo adecuado para reconocer y darles sentido a los patrones de la segregación que caracterizan las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, no se puede desconocer el importante aporte por parte de la concepción anterior en lo referido a la cuantificación de la segregación residencial.

En América Latina, los estudios sobre la segregación residencial son mucho más recientes y la atención ha estado centrada en la dimensión socioeconómica de la segregación, considerando que las fuertes desigualdades sociales, de ingreso y de clase social representan tal vez la característica más sobresaliente de la estructura social latinoamericana. Sin embargo, autores como Rodríguez & Arriagada (2004)

y Sabatini, Cáceres y Cerda (2001) destacan que la investigación empírica sobre la magnitud y la evolución de la SRS para esta región es escasa, fragmentaria y poco comparable entre países. Esto podría estar asociado a la dificultad de establecer una línea divisoria, es decir, distinguir cuáles son los grupos socioeconómicos y cómo se identifican, ya que en el caso de la segregación racial la variable es mucho más sencilla de identificar y sobre sus categorías cabe poca discusión.

Partiendo de la premisa de que el “espacio/vecindario importa” (Cunha & Jakob, 2010; Flores, 2006; Kaztman, 1999), diversas investigaciones han analizado un conjunto de riesgos o comportamientos, en un intento de evaluar el real impacto de la SRS —aquí entendida como el grado de proximidad o aglomeración espacial de estratos socioeconómicos semejantes— sobre la capacidad de respuesta a estos problemas por parte de los individuos u hogares. Este análisis se ha realizado, por ejemplo, en relación con los comportamientos de riesgo (deserción escolar, embarazo adolescente e inactividad juvenil) de niños y jóvenes (Kaztman, 1999; Sabatini et al., 2007), la vulnerabilidad social de adultos mayores (Peláez, 2006), los logros educativos de niños y adolescentes (Groisman & Suárez, 2006; PNUD, 2009), la inserción de los individuos en el mercado de trabajo (Cunha & Jakob, 2010; Flores, Wormald & Sabatini, 2009; Kaztman & Retamoso, 2005; Perelman, 2011; PNUD, 2009), entre otros.

Estas investigaciones revelan la necesidad de ampliar el marco analítico y conceptual, con el objetivo de incorporar las características contextuales en el análisis de los comportamientos individuales de las personas, en especial de aquellas que viven en zonas segregadas. Sin embargo, como resaltan los autores Kaztman y Retamoso (2005), es importante mantener una mirada crítica sobre la dirección de las líneas de la causalidad y examinar de manera pormenorizada el peso relativo de una u otra dirección (del contexto al individuo y del individuo al contexto).

Asimismo, algunos autores (Bourdieu, 1999; Kaztman, 1999; Wacquant, 2007) destacan el rol de la trama social del barrio en los procesos de acumulación de capital social. El barrio, por su cercanía física, se caracteriza por ser el más próximo a los espacios privados de las personas. Sin embargo, la dirección de esta incidencia varía en función de diferentes aspectos que caracterizan estos contextos residenciales, tales como el nivel de seguridad y el clima general de convivencia, el estatus social del barrio y la densidad de la trama socio-institucional. En los contextos segregados con alta concentración de la pobreza, la segregación residencial obstaculiza el proceso de formación de capital social de sus residentes, principalmente, por el distanciamiento físico y los reducidos ámbitos de interacción con otras clases. Debe considerarse, al respecto, que la formación de capital social constituye —según Kaztman y Retamoso (2005)— una fuente vital de información y contactos útiles para la inserción en el mercado laboral.

El presente estudio pretende colaborar con esta línea de análisis e investigar, para el caso particular de la ciudad de Córdoba, si hay evidencias del efecto de la SRS sobre la calidad de la inserción de los individuos en el mercado de trabajo, esta última medida a partir de un indicador de informalidad laboral. Con vistas a alcanzar

dicho objetivo, este artículo está organizado en cuatro secciones. En primer lugar, se presenta una breve caracterización del mercado laboral argentino en las últimas décadas. En segundo lugar, se describen sucintamente algunos indicadores de SRS en la ciudad para los años 1991 y 2001, y se identifican, para 2001, las zonas de segregación que se utilizarán en los posteriores análisis. En tercer lugar, para el año 2001 se evalúan, a partir de un análisis exploratorio, los diferenciales observados en términos de la calidad de la inserción en el mercado de trabajo, según características sociodemográficas, incluyendo la localización de los individuos en el espacio urbano. Por último, se desarrolla, también para el año 2001, un modelo estadístico multivariado, procurando aislar el efecto de la localización sobre la calidad de la inserción laboral.

La metodología aplicada en este trabajo es cuantitativa, con fuentes de datos secundarias. Se utilizaron los datos provenientes de los Censos Nacionales de Población realizados en 1991 y 2001 (CN1991 y CN2001) y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ondas mayo y octubre del período 1991 y 2001.

### **Mercado de trabajo y segregación residencial: algunas cuestiones contextuales y teóricas**

#### **Las tendencias del mercado de trabajo: finales del siglo veinte y comienzos del siglo veintiuno**

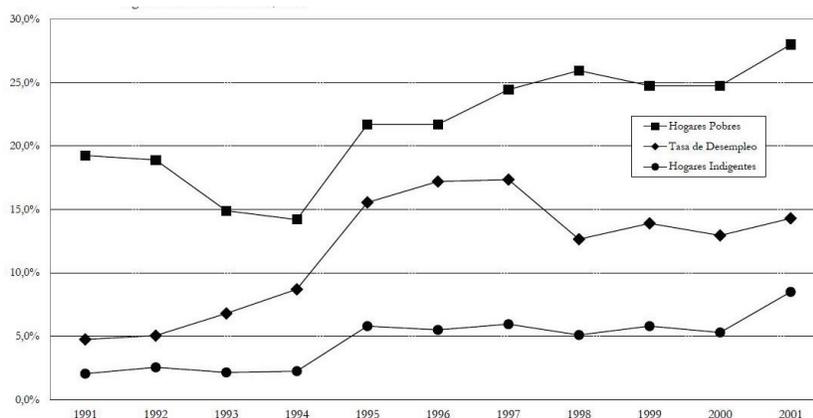
A pesar de que el objetivo de este trabajo no es realizar una caracterización pormenorizada de la evolución del mercado de trabajo argentino en las últimas décadas, es necesario efectuar una breve revisión de las principales transformaciones que tuvieron lugar en la década de 1990, en especial en lo referido a la calidad de la inserción laboral de los individuos.

Hacia principios del decenio de 1970, el mercado de trabajo argentino se caracterizó por ser relativamente integrado, con alta presencia de trabajo asalariado y bajos niveles de subocupación. Sin embargo, como consecuencia del deficiente desempeño macroeconómico que experimentó la economía argentina entre mediados de 1970 y principios de 1990, esta tendencia se revirtió y el período estuvo signado por su estancamiento e inestabilidad (Altimir & Beccaria, 1999).

Las regulaciones laborales constituyeron uno de los ingredientes clave de las reformas estructurales de los noventa. Sin embargo, cabe destacar que aquellas de mayor envergadura recién comenzaron a ser diseñadas o incluso planteadas en el período 1993-1994, e implementadas —al menos, parte de ellas— recién en 1995, como respuesta a la elevación a casi el 10% de la tasa de desempleo urbano en mayo de 1993. Estas medidas apuntaron a la conveniencia de adecuar la legislación referente a las relaciones individuales y colectivas con el fin de dotarla de mayor flexibilidad y, fundamentalmente, para reducir costos laborales no salariales. Estas medidas apuntaron a reducir las contribuciones patronales a la seguridad social y los costos asociados a eventos como el despido o el accidente, flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo y descentralizar la negociación (Altimir & Beccaria, 1999).

Los procesos recién resumidos repercutieron en el aumento del desempleo y en la generación de inestabilidad, precariedad y baja productividad, fenómenos propios del sector informal que causaron un progresivo distanciamiento de los trabajadores con menor calificación con respecto a aquellos con mayor calificación. Al igual que en otras ciudades latinoamericanas, la nueva pobreza de la ciudad de Córdoba y sus localidades vecinas está fuertemente anclada en estos rasgos dominantes, que caracterizan a los modernos mercados de trabajo. Como se puede observar en la Figura 1, tanto las tasas de desempleo como los porcentajes de hogares pobres e indigentes, en el Aglomerado Gran Córdoba, aumentaron durante el período comprendido entre 1991 y 2001.

**FIGURA 1 | Evolución de la tasa de desempleo y del porcentaje de hogares por debajo de la línea de la pobreza e indigencia. Aglomerado Gran Córdoba, 2001**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EPH, ONDAS MAYO Y OCTUBRE, PERIODO 1991-2001.

Este empeoramiento en las condiciones de vida estuvo acompañado por otras transformaciones en el mercado de trabajo. La tasa de participación laboral de las mujeres de catorce años o más creció significativamente en la década de 1990, subiendo del 43% en 1991 a casi el 50% en 2001. Ante la falta de dinamismo del mercado de trabajo en la generación de empleo, este aumento favoreció el alza de las tasas de desempleo, el empeoramiento de las condiciones de trabajo y la disminución de los salarios.

### Mercado de trabajo y segregación residencial

Como se ha mencionado en la introducción, en América Latina existen líneas de investigación que procuran mostrar cómo la segregación residencial afecta determinadas dimensiones de la vida de los individuos y hogares. Entre los enfoques teóricos utilizados por estos estudios destacan dos: la teoría de los “efectos de barrio” (Jencks & Mayer, 1990) y la “geografía de oportunidades” (Galster & Killen, 1995).

El primer abordaje subraya que si bien el barrio es concebido y distinguido como el espacio público más inmediato, a mitad de camino entre el mundo de lo privado y de lo público, la evidencia empírica de muchas ciudades muestra que la formación de áreas socialmente homogéneas en pobreza se encuentra estrechamente relacionada con la reproducción de condiciones de vida, relaciones sociales y experiencias que resultan redundantes y poco enriquecedoras (Jencks & Mayer, 1990; Kaztman, 1999; Kaztman & Retamoso, 2005).

El segundo abordaje busca relacionar el proceso de toma de decisiones al contexto geográfico de los individuos. Este enfoque propone que existen variaciones tanto objetivas como subjetivas en el proceso de toma de decisiones, las cuales se encuentran distribuidas desigualmente en el espacio geográfico. Dependiendo de cuán grande sea la brecha entre la estructura de oportunidades objetiva y la percepción individual, los valores, expectativas y preferencias van moldeándose negativa o positivamente, afectando la posterior toma de decisiones (Cáceres & Sabatini, 2004; Galster & Killen, 1995; Sierralta, 2008).

A pesar de las diferencias explicativas de estos enfoques teóricos, se observan puntos de contacto, ya que en ambos casos se explicita la importancia del lugar de residencia en la explicación de los comportamientos individuales. Entre estos abordajes se ubica el presente trabajo, que intenta responder si, una vez controladas ciertas características individuales, se encontrarán evidencias del efecto de la segregación residencial sobre la calidad de la inserción de los individuos en el mercado de trabajo.

En consecuencia, la hipótesis aquí sustentada es que la calidad de la inserción laboral, medida en este trabajo a partir de un indicador de informalidad laboral, no depende solamente de los atributos individuales, sino que también estarían influyendo en ella otros elementos de tipo contextual, como el lugar de residencia.

En relación con las variables individuales —como la edad, el sexo, el estado conyugal, el nivel educativo, la posición en el hogar, la condición migratoria— no es necesario profundizar sobre su poder explicativo, ya que se encuentra gran evidencia sobre sus efectos en la calidad de la inserción laboral en la literatura local e internacional (véase, por ejemplo, Banco Mundial-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2008; Cerrutti & Maguid, 2007; Perelman, 2011; Perlbach & González, 2005, entre otros).

## Los procesos de segregación espacial en la ciudad de Córdoba

### Aspectos conceptuales y metodológicos

Debido a que la SRS consiste en una relación espacial con complejas conexiones con las diferencias y desigualdades sociales, es importante precisar qué se entiende por segregación y qué dimensiones distinguibles presenta.

En términos generales, “la segregación residencial consiste (...) en una relación espacial: la de separación o proximidad territorial entre personas o familias pertenecientes a un mismo grupo social, como sea que este se defina. De esta forma, el

concepto (...) apunta a un fenómeno espacial que es independiente de la distribución del ingreso y de las diferencias sociales, por mucho que la segregación residencial esté relacionada con una y otras o que pueda incidir en ellas, por ejemplo, contribuyendo a aumentar las desigualdades” (Sabatini & Sierralta, 2006, p. 4).

En términos particulares, se distinguen dos dimensiones objetivas de la SRS:<sup>1</sup> la tendencia de ciertos grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de la ciudad; y la conformación de áreas con un alto grado de homogeneidad social (Sabatini & Sierralta, 2006, p. 4).

Estas dos dimensiones parecen ser dos formas de mirar lo mismo. Sin embargo, mientras que la primera analiza grupos sociales en términos de su localización espacial (concentración/dispersión), la segunda lo hace en términos de su composición social (homogeneidad/heterogeneidad). Por ello, cada una capta un atributo distinto de la segregación social del espacio (Sabatini & Sierralta, 2006, p. 4).

De las dos dimensiones, la segunda es la que más claramente se asocia con problemas de desintegración social y con la formación de guetos. La homogeneidad social del espacio ayuda a aislar a un grupo social de los restantes, cuestión que se torna grave cuando se trata de grupos vulnerables o discriminados. De acuerdo con Kaztman (2001), el aislamiento social de los pobres urbanos se convierte en un obstáculo importante en la acumulación de los activos que se necesitan para dejar de ser pobres, lo que causa que la pobreza urbana aislada socialmente se constituya en un caso paradigmático de exclusión social.

La primera dimensión, el grado de concentración espacial, es capturada en este trabajo por dos índices globales: el Índice de Segregación (IS)<sup>2</sup> y el Índice de Disimilitud (D)<sup>3</sup>. Ambos hacen referencia a la igualdad en la distribución de uno o más grupos en las zonas o en las unidades espaciales en que podemos dividir un espacio geográfico y toman como referencia los parámetros del conjunto de la ciudad (Mas-

1 La SRS también presenta una tercera dimensión, que —a diferencia de las utilizadas en este trabajo— es de carácter subjetivo. Se refiere, por un lado, a la percepción que las personas tienen del hecho de formar parte de un grupo social que tiene una forma particular de ocupar el espacio; y por otro, a la identidad y prestigio asignados a barrios o zonas completas de la ciudad, diferenciando entre barrios “malos” y barrios “exclusivos”. Esta dimensión debería estudiarse con metodologías cualitativas más que cuantitativas y con estudios de caso, quedando fuera del análisis propuesto en este trabajo (Sabatini & Sierralta, 2006, p. 5).

$$2 \quad IS = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{N_{1i}}{N_1} - \frac{N_i - N_{1i}}{N - N_1} \right|; 0 \leq IS \leq 1 \quad ;$$

donde IS es el índice de segregación;  $N_{1i}$  = población del grupo 1 en subdivisión territorial  $i$ -ésima;  $N_1$  = población del grupo 1 en la unidad territorial superior;  $N_i$  = población total en subdivisión territorial  $i$ -ésima; y  $N$  = población total en la unidad territorial superior (Massey & Denton, 1988).

$$3 \quad D = \frac{1}{2} \sum \left| \frac{N_{1i}}{N_1} - \frac{N_{2i}}{N_2} \right|; 0 \leq D \leq 1$$

donde D es el índice de disimilitud de Duncan;  $N_{1i}$  = población del grupo 1 en subdivisión territorial  $i$ -ésima;  $N_{2i}$  = población del grupo 2 en subdivisión territorial  $i$ -ésima;  $N_1$  = población del grupo 1 en la unidad territorial superior; y  $N_2$  = población del grupo 2 en la unidad territorial superior (Massey & Denton, 1988).

sey & Denton, 1988). La diferencia entre ambos índices consiste en que, mientras que el IS mide la distribución de un grupo respecto del total de la población de la ciudad, el D compara las proporciones de dos grupos entre sí. Ambos índices varían entre 0 (ausencia de segregación) y 1 (segregación total) y, multiplicados por cien, pueden ser interpretados como la proporción de habitantes de cada grupo que debería modificar su lugar de residencia con el fin de obtener en cada área una representación idéntica a la proporción del grupo en el conjunto urbano.

La segunda dimensión, la homogeneidad social que presentan las distintas áreas internas de la ciudad, es medida por el Índice de Aislamiento (IA)<sup>4</sup>, que estima la probabilidad que tiene una familia de un determinado grupo, de encontrarse en el área que habita con gente de su misma condición social. Al igual que los anteriores índices, sus valores oscilan entre 0 (no aislado) y 1 (totalmente aislado). Se dice que un grupo está segregado si está mínimamente expuesto al contacto físico con los miembros de otros grupos. Este índice precisa adoptar dos supuestos teóricos para su correcta interpretación. Primero, supone que todos los contactos ocurren entre personas que habitan una misma área residencial; y segundo, que cada persona tiene la misma probabilidad de establecer contacto con cualquier otra dentro de cada área (Jargowsky, 1996).

En la lectura e interpretación de los índices de segregación es importante tener en cuenta el rol de la escala de análisis en el valor del índice. La diferente evaluación de una misma situación objetiva obedece solo al nivel de agregación escogido. Por ejemplo, si una zona de la ciudad estuviera habitada únicamente por miembros de una clase social, sería evidentemente segregada. Sin embargo, si se observa dentro de la zona, la idea de segregación carecería de sentido, ya que todos sus residentes pertenecen a la misma clase social (Rodríguez Vignoli, 2001).

Al ser un problema intrínsecamente metodológico, Sabatini et al. (2007) aconsejan como tratamiento la utilización de las mismas escalas geográficas de medición cuando se estudian distintas ciudades o la misma en diferentes momentos. Señalan que mientras mayor sea el tamaño del área de medición, menor será el índice, acercándose a cero cuando esta área tiende a igualarse con el área total de la ciudad; y cuanto menor sea el área de medición, mayor será el valor del índice, tendiendo al valor de uno al acercarse al tamaño mínimo posible, el del hogar. Las dimensiones objetivas de la SRS son medidas, en este trabajo, en distintas escalas espaciales: fracciones y radios censales —siendo esta última el máximo nivel de desagregación de los datos ofrecido al público por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)—.

El proceso de selección de la variable de segmentación socioeconómica utilizada en el análisis de la SRS tiene especial importancia, ya que, a diferencia de la segrega-

$$^4 \quad IA = \sum_{i=1}^n \left( \frac{a_i}{A} \right) * \left( \frac{a_i}{t_i} \right); 0 \leq IA \leq 1$$

donde IA es el índice de aislamiento;  $a_i$  = población del grupo  $a$  en la subdivisión territorial  $i$ -ésima;  $A$  = población del grupo  $a$  en la unidad territorial superior; y  $t_i$  = población total en la subdivisión territorial  $i$ -ésima (Jargowsky, 1996).

ción racial, identificar cuáles son los grupos socioeconómicos no es tan sencillo. En la gran mayoría de los estudios sobre SRS en América Latina se han utilizado tres tipos de variables: el primero relacionado con las necesidades básicas insatisfechas, ya sea expresadas en un índice o a partir de cada uno de sus indicadores (Marengo, 2004; Peláez, González & Cunha, 2006; Rodríguez & Arriagada, 2004); el segundo relacionado con la educación, ya sea del jefe de hogar o de toda la población (Kaztman, 1999; Peláez, González & Cunha, 2006; PNUD, 2009; Rodríguez & Arriagada, 2004); y el tercero vinculado con los ingresos a escala individual o familiar (Ariza & Solís, 2009; Torres, 2004).

En este trabajo, al no disponerse de datos censales sobre los ingresos, se utiliza como variable *proxy* de la segmentación socioeconómica, el máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar,<sup>5</sup> agrupado en cuatro categorías:

- Bajo: sin estudios o con primario incompleto.
- Medio-Bajo: con primario completo o con secundario incompleto.
- Medio-Alto: con secundario completo o superior incompleto.
- Alto: con superior completo.

Esta decisión descansa en el supuesto de que existe una estrecha correlación entre la educación del jefe de hogar y la probabilidad de obtener mayores ingresos y una mejor calidad de vida en general. Como se observa en el Cuadro 1, el grupo de jefes de hogar de mayor nivel de instrucción percibía en 2001, en promedio, casi cuatro veces más ingresos que el grupo con menor nivel educativo. Según los resultados de la Prueba ANOVA,<sup>6</sup> los ingresos laborales promedio de los jefes de hogar ocupados del Aglomerado Gran Córdoba difieren significativamente en las cuatro categorías educativas seleccionadas.

Además, esta elección tiene fuerte apoyo sustantivo en la creciente significación del conocimiento en las nuevas formas de producción y, por ende, en la determinación de los diferenciales en los salarios y en las protecciones sociales a las que tienen acceso trabajadores con distintos niveles de calificación (Kaztman & Retamoso, 2005).

En el Cuadro 2 puede observarse, entre 1991 y 2001, una mejora sustancial en el nivel educativo de los jefes de hogar: todas las categorías inferiores al secundario completo disminuyen su representación tanto en términos relativos como absolutos, incrementándose correlativamente el peso de las categorías superiores. Esta evidente mejora en el nivel educativo es un fenómeno que puede responder a distintos factores, y no se debe entender mecánicamente como una movilidad social ascendente de jefes que mejoraron su nivel de instrucción. Antes bien, es probable que se explique por otros factores, tales como el recambio generacional a partir de la constitución de nuevos hogares con jefes más jóvenes y mejor instruidos que sus padres y abuelos.

5 Para evitar el efecto distorsionador de la estructura etaria sobre la educación de una población, y procurando captar a un grupo de particular influencia, se trabajó solo con los jefes y las jefas de hogar de 30 a 59 años.

6 La Prueba ANOVA (o análisis de la varianza: ANalysis Of VAriance, según terminología inglesa) es un test estadístico para probar la diferencia de medias para tres o más poblaciones.

**CUADRO 1 | Ingreso laboral promedio de los jefes de hogar ocupados según su máximo nivel educativo alcanzado. Aglomerado Gran Córdoba, 2001 (en pesos argentinos)\***

MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO	INGRESO LABORAL PROMEDIO
<b>BAJO</b>	
Sin estudios o con primario incompleto	\$ 289,4
<b>MEDIO-BAJO</b>	
Con primario completo o con secundario incompleto	\$ 436,4
<b>MEDIO-ALTO</b>	
Con secundario completo o superior incompleto	\$ 606,2
<b>ALTO</b>	
Con superior completo	\$ 1.019,6

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EPH, ONDA OCTUBRE DE 2001.

NOTA LAS DIFERENCIAS DE MEDIAS SON SIGNIFICATIVAS AL NIVEL DE <0,01.

\* EN 2001, LA MONEDA ARGENTINA SE ENCONTRABA EN PARIDAD CON EL DÓLAR ESTADOUNIDENSE (1 ARS = 1 USD).

**CUADRO 2 | Máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar. Ciudad de Córdoba, 1991 y 2001**

	1991	2001	VARIACIÓN %
<b>BAJO</b>	29.829	23.284	-21,9
Sin estudios o con primario incompleto	-16%	-11%	
<b>MEDIO-BAJO</b>	89.355	84.800	-5,1
Con primario completo o con secundario incompleto	-47%	-41%	
<b>MEDIO-ALTO</b>	44.148	61.190	38,6
Con secundario completo o superior incompleto	-23%	-30%	
<b>ALTO</b>	25.189	36.464	44,8
Con superior completo	-13%	-18%	

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CN1991 Y CN2001.

### Segregación residencial entre 1991 y 2001: características y evolución

En este contexto de sustancial mejora educativa surge como interrogante cómo ha evolucionado la distribución espacial, en términos de concentración y homogeneidad, de los jefes de hogar según su máximo nivel educativo alcanzado.

Para la ciudad de Córdoba, el IS muestra que los jefes con alto nivel educativo son los que se encuentran más segregados, o menos homogéneamente distribuidos en el espacio geográfico de la ciudad; y los jefes con nivel educativo medio, los menos segregados. Por su parte, los jefes con educación baja se encuentran en una situación intermedia, aunque con valores más cercanos a los calculados para los jefes con alto nivel educativo. Dicho patrón parece no tener diferencias significativas según las escalas geográficas de medición y se asemeja al encontrado en otras ciudades latinoamericanas (Cuadro 3).

**CUADRO 3 | Dimensión 1: Índice de Segregación, según máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar, por radio y fracción censal. Ciudad de Córdoba, 1991 y 2001**

ÍNDICE DE SEGREGACIÓN (IS): PORCENTAJE DE POBLACIÓN DEL GRUPO QUE DEBE CAMBIAR SU LUGAR DE RESIDENCIA 100% = MÁXIMA SEGREGACIÓN				
NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE(A) DE HOGAR	ESCALA	1991	2001	VARIACIÓN %
BAJO Sin estudios o con primario incompleto	Por radio	46,9	42,9	-8,5
	Por fracción	28,4	31,8	12,0
MEDIO-BAJO Con primario completo o con secundario incompleto	Por radio	30,5	31,8	4,3
	Por fracción	19,6	25,5	30,1
MEDIO-ALTO Con secundario completo o superior incompleto	Por radio	35,8	25,3	-29,3
	Por fracción	22,3	18,2	-18,4
ALTO Con superior completo	Por radio	54,7	46,8	-14,4
	Por fracción	39,3	38,4	-2,3

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CN1991 Y CN2001.

Entre 1991 y 2001, la segregación de los jefes con alto nivel educativo retrocedió significativamente y lo hizo con más fuerza a nivel de radio censal, donde era más fuerte. En relación con el grupo de jefes con educación baja, se observa un comportamiento ambiguo de la segregación: disminuye su concentración a nivel de radio censal, pero aumenta en la escala geográfica superior.

Son particularmente notables las variaciones de los grupos intermedios: aumenta, aunque levemente a escala de radio censal, la segregación del grupo con educación media-baja, mientras disminuye significativamente la del grupo con educación media-alta, en ambas escalas.

Mientras este índice ofrece información sobre el grado relativo de concentración de cada uno de los grupos con respecto al resto de la ciudad, el D permite evaluar la distribución de los grupos de a pares. Por ejemplo, mientras el IS para el grupo de jefes con educación baja permite medir cuán segregado está este grupo en relación con el resto de la ciudad, el D, para este mismo grupo, indica cuán segregado se encuentra con respecto a cada uno de los otros grupos de jefes.

Como puede observarse en el Cuadro 4, el D entre grupos muestra una estrecha correlación entre nivel educativo del jefe(a) de hogar y la ocupación del espacio, sugiriendo una alta correspondencia entre la distribución espacial de los grupos y las distancias educativas existentes entre ellos. El índice alcanza valores más bajos al calcularse entre grupos educativos contiguos, y valores más altos entre grupos saltados y extremos.

Entre 1991 y 2001 se observa que mientras a nivel de radio censal la segregación retrocedió para todos los grupos con respecto a cada uno de los otros, a nivel de fracción censal la segregación aumentó para todos, excepto la correspondiente a los grupos bajo y medio-bajo entre sí. Esto indica un cambio de escala en los patrones de la dimensión 1 de la segregación residencial, que comienza a actuar con más fuerza en las escalas superiores.

Es particularmente notable que, a pesar de la disminución entre 1991 y 2001 de la segregación entre los extremos, el índice todavía registra valores muy altos para ambas escalas geográficas de medición; por ejemplo, más del 70% de los jefes con educación alta (o baja) debería cambiar su lugar de residencia (radio censal) para obtener una distribución homogénea en toda la ciudad. A pesar de que estos valores son similares a los observados entre negros y blancos en las áreas metropolitanas más segregadas de los Estados Unidos en 2000,<sup>7</sup> tal comparación debe ser tomada con muchas reservas, principalmente por las diferencias en el tamaño de escalas utilizadas (los sectores censales —*census tract*— norteamericanos son una unidad espacial intermedia entre los radios y las fracciones censales aquí considerados) y por la dimensión de la segregación medida (racial en los Estados Unidos y socioeconómica en la Argentina).

Tradicionalmente, los estudios sobre segregación residencial han tendido a focalizar su atención en la primera dimensión de la segregación, privilegiando los índices que dan cuenta del grado de concentración de los grupos sociales en el espacio

7 [http://www.censusscope.org/us/rank\\_dissimilarity\\_white\\_black.html](http://www.censusscope.org/us/rank_dissimilarity_white_black.html)

geográfico. A partir de una revisión de los trabajos sobre segregación, Sabatini y Sierralta (2006) observan una tendencia a omitir la segunda dimensión, tendencia justificada en la alta correlación ( $r = 0,827$ ) constatada por Glaeser para las ciudades estadounidenses entre ambas dimensiones de la segregación.

**CUADRO 4 | Dimensión 1: Índice de Disimilitud, según máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar, por radio y fracción censal. Ciudad de Córdoba, 1991 y 2001**

ÍNDICE DE DISIMILITUD (D): PORCENTAJE DE POBLACIÓN DEL GRUPO QUE DEBE CAMBIAR SU LUGAR DE RESIDENCIA 100% = MÁXIMA SEGREGACIÓN						
Nivel educativo del jefe(a) de hogar			Escala	1991	2001	Variación %
Grupo 1	Grupo 2	Relación 1-2				
Bajo	Medio-Bajo	Contiguos	Por radio	36,2	26,9	-25,7
			Por fracción	17,1	16,3	-4,7
Medio-Bajo	Medio-Alto	Contiguos	Por radio	40,0	34,9	-12,8
			Por fracción	26,7	27,1	1,5
Medio-Alto	Alto	Contiguos	Por radio	36,5	28,1	-23,0
			Por fracción	20,8	21,5	3,4
Bajo	Medio-Alto	Salteados	Por radio	62,7	54,7	-12,8
			Por fracción	40,5	41,0	1,2
Medio-Bajo	Alto	Salteados	Por radio	60,8	56,7	-6,7
			Por fracción	44,1	46,6	5,7
Alto	Bajo	Extremos	Por radio	76,5	70,8	-7,5
			Por fracción	56,2	57,3	2,0

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CN1991 Y CN2001.

Sin embargo, para el caso latinoamericano esto no es válido, ya que una alta segregación por concentración espacial no se encuentra necesariamente correlacionada con una alta segregación por homogeneidad social. Por ejemplo, de acuerdo con Sabatini et al. (2007), las elites presentan una alta segregación en la dimensión 1, pero una relativamente baja segregación en la dimensión 2. A pesar de que las elites latinoamericanas se encuentran altamente concentradas en lo que puede denominarse “cono de alta renta”, comparten dicho cono con todos los grupos sociales. Por esta razón, es importante observar cómo ha evolucionado la segregación por homogeneidad en la década de los noventa en la ciudad de Córdoba.

Si se observan ahora las cifras del IA, que mide la probabilidad de que un individuo (u hogar) comparta la unidad espacial con un individuo (u hogar) de su mismo grupo, ellas también sugieren que hay SRS en Córdoba, pero de bastante menor intensidad que la observada en la dimensión anterior (Cuadro 5). En la ciudad de Córdoba, entre 1991 y 2001, se observa, para ambas escalas, una disminución del aislamiento de los jefes de hogar con educación baja y media-baja y un aumento, aunque de menor significancia, del aislamiento de los jefes con educación igual o superior a la educación media completa. Sin embargo, sin negar la presencia de segregación por homogeneidad social, estos datos tienen que ser tomados con cautela. Es probable que este hecho se explique, principalmente, por el aumento absoluto y relativo de la cantidad de jefes con nivel de instrucción medio-alto y alto ocurrido en el período analizado.

**CUADRO 5 | Dimensión 2: Índice de Aislamiento, según máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar, por radio y fracción censal. Ciudad de Córdoba, 1991 y 2001**

<b>ÍNDICE DE AISLAMIENTO (IA):</b>				
<b>EXPOSICIÓN DEL GRUPO A AL CONTACTO CON MIEMBROS DEL MISMO GRUPO.</b>				
<b>100% = MÁXIMO AISLAMIENTO Y MAYOR SEGREGACIÓN</b>				
Nivel educativo del jefe(a) de hogar	Escala	1991	2001	Variación %
BAJO Sin estudios o con primario incompleto	Por radio	31,0	21,6	-30,3
	Por fracción	21,1	16,3	-22,7
MEDIO-BAJO Con primario completo o con secundario incompleto	Por radio	54,8	49,0	-10,6
	Por fracción	50,5	46,6	-7,7
MEDIO-ALTO Con secundario completo o superior incompleto	Por radio	33,6	35,0	4,2
	Por fracción	27,2	32,4	19,1
ALTO Con superior completo	Por radio	32,4	33,6	3,7
	Por fracción	23,0	28,6	24,3

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CN1991 Y CN2001.

Estos cambios observados en la década de 1990 en los patrones de la segregación residencial, tanto por concentración espacial como por homogeneidad social, pueden estar relacionados con dos tendencias, también identificadas para el Área Metropolitana de Santiago de Chile por investigadores del Instituto de Estudios Urbanos y Regionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Cáceres & Sabatini, 2004; Sabatini, et al., 2007): la dispersión espacial de las elites y la aproximación física de los pobres a las elites.<sup>8</sup>

En lo referido a la dispersión de las elites, se observa el surgimiento de un nuevo mercado inmobiliario, con gran capacidad de transformación de la estructura urbana. Este cambio se hace visible en el desarrollo de grandes proyectos inmobiliarios tanto de tipo residencial (*countries*, barrios cerrados, barrios de lujo en altura), como de tipo comercial (*shoppings* y grandes supermercados), que impulsan la salida de las familias de elites, en especial las jóvenes, del tradicional cono de alta renta hacia zonas ubicadas en la periferia de la ciudad. El diseño (barrio cerrado, seguridad privada) y el gran tamaño de estos proyectos facilitan la inserción de las familias de elite en zonas ocupadas por grupos sociales con menor poder adquisitivo.

La segunda tendencia, la aproximación física de los pobres a las áreas de residencia de los grupos con mayor poder adquisitivo, posiblemente está relacionada con la precarización del empleo y con el debilitamiento del Estado de Bienestar que tuvo lugar en la década de 1990. En este contexto, la geografía de oportunidades y la búsqueda de espacios de diversidad social adquieren especial relevancia en el espacio geográfico de la ciudad. Por ejemplo, un cuarto de las “villas miseria” que surgieron entre 1992 y 2001 en la ciudad de Córdoba se ubicaron próximas al área central o al cono de alta renta (Buthet, Baima de Borri & Calvo, 2007).

### Identificación de las zonas de segregación

Las medidas recién utilizadas proporcionan una información sintética y global de la segregación en la ciudad de Córdoba en el período 1991-2001, y permiten conocer el grado de segregación de la ciudad como un todo. Sin embargo, no posibilitan la identificación de las áreas segregadas en el espacio geográfico de la ciudad. Para esto es necesaria la utilización de medidas georreferenciadas, que tengan como punto de partida la semejanza (o no) de las unidades espaciales vecinas. En este trabajo se optó por una medida basada en la autocorrelación espacial, el Índice de Moran Local.

El Índice de Moran es un indicador de asociación espacial que evalúa la existencia de conglomerados (*clusters*) en la distribución espacial de una determinada variable, el cual puede ser calculado de forma localizada para cada unidad espacial (Local)

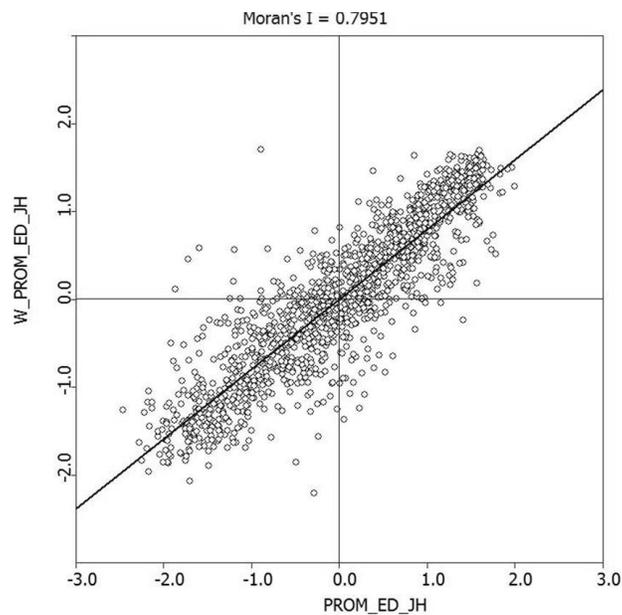
8 Para América Latina, Portes (1989) analiza cómo el crecimiento desordenado de las ciudades a mediados del siglo XX generó un patrón de segregación residencial en donde los sectores de bajos ingresos se encontraban relativamente cerca de las clases pudientes. Las invasiones de tierras de las poblaciones de bajos y medianos recursos compensaban las tendencias de dispersión y segregación por clase social. Sin embargo, la apertura del mercado del período neoliberal cambió los patrones de segregación social, principalmente por la proliferación de comunidades cerradas en la mayoría de las ciudades. Estas urbanizaciones, con rejas y muros, hicieron posible la proximidad de los sectores de ingresos altos y medios a los pobres. No obstante, el crecimiento de las áreas metropolitanas también contribuyó a aislar a los asentamientos más pobres de la periferia (Roberts & Portes, 2008).

o como medida general (Global). Mientras la versión global del índice ofrece un estadístico que permite establecer el grado de aglomeración de unidades semejantes, la versión local posibilita la creación de un mapa en el que se pueden detectar las unidades espaciales (en este caso, los radios censales del Censo 2001) que se encuentran rodeadas por otras semejantes o no (Anselin, 1995; Cunha & Jacob, 2010).

Considerando la variable “años promedio de educación de los jefes de hogar de 30 a 59 años”, se clasificaron<sup>9</sup> los radios censales en cinco grupos (Figura 2):

- Alto-Alto: radios con jefes con educación alta rodeados de otros con condición semejante.
- Bajo-Bajo: radios con jefes con educación baja rodeados de otros con condición semejante.
- Alto-Bajo: radios con jefes con educación alta rodeados de otros con jefes con educación baja.
- Bajo-Alto: radios con jefes con educación baja rodeados de otros con jefes con educación alta.
- No significativo: radios con gran heterogeneidad.

**FIGURA 2 | Resultados del Índice de Moran Global para los años promedio de educación de los jefes de hogar, según radios censales. Ciudad de Córdoba, 2001**



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CN2001.

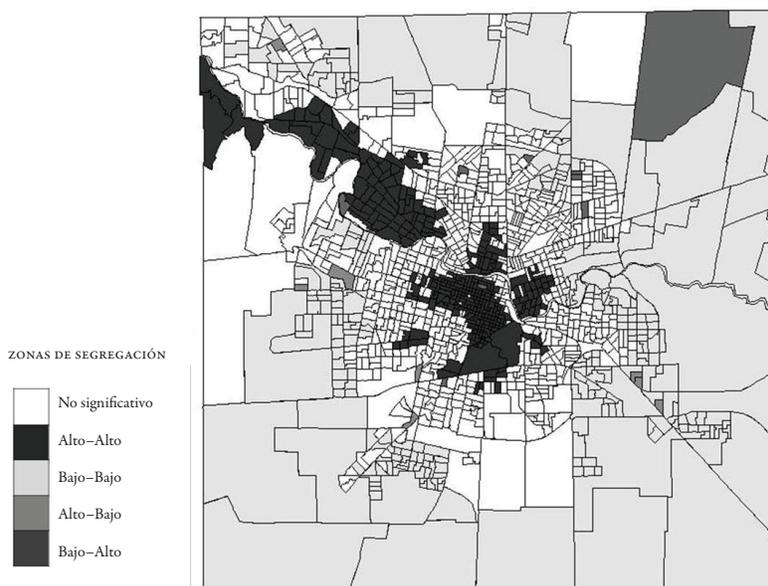
NOTA P-SEUDO SIGNIFICATIVO AL NIVEL DE 0,001, 999 PERMUTACIONES.

9 Esta clasificación fue obtenida a partir de la aplicación del Índice de Moran Local en el *software* libre GeoDa (versión 9.8.14).

Como se observa en el *scatter plot* de Moran (Figura 2), el análisis de la distribución espacial de los jefes de hogar según los años promedio de educación mostró una fuerte autocorrelación espacial positiva ( $I = 0,7951$ ,  $p < 0,001$ ). La mayoría de las asociaciones son entre radios con similares características en cuanto a la educación del jefe de hogar (cuadrante I y II del gráfico).

En la Figura 3 se presenta el mapa creado a partir de la aplicación del Índice de Moran Local a nivel de radio censal según el promedio de educación del jefe de hogar. En correspondencia con la fuerte autocorrelación espacial positiva detectada, en el mapa se observa la existencia de fuertes concentraciones de población en la ciudad de Córdoba, lo cual muestra que la segregación residencial no se registra solamente para la población más pobre. Mientras la periferia, en especial la ubicada en el sur y este de la ciudad, presenta una gran concentración de jefes de hogar con baja educación (Bajo-Bajo), en la zona central y noroeste se observa una mayor predominancia de jefes de hogar con mayor educación (Alto-Alto).

**FIGURA 3 |** Resultados del Índice de Moran Local para los años promedio de educación de los jefes de hogar, según radios censales. Ciudad de Córdoba, 2001



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CN2001.

### Resultados: los efectos de la segregación residencial sobre la calidad de la inserción laboral

Siempre que se plantean relaciones entre las características contextuales (barrios segregados) y características individuales (por ejemplo, informalidad laboral), es

conveniente mantener una mirada crítica sobre la dirección de las líneas de la causalidad y medir de manera pormenorizada el peso de una u otra dirección. Según Kaztman y Retamoso (2005), una de las líneas de causalidad más examinadas es la que asigna una mayor probabilidad de fijar su residencia en los barrios más pobres a los que tienen mayores problemas en el mercado laboral. Es decir, que la concentración de las personas con baja calificación en ciertos vecindarios es interpretada como una consecuencia de lo que les pasa a las personas en el mercado de trabajo.

Sin embargo, aun admitiendo que las oportunidades de empleo son la causa de los desplazamientos hacia las áreas más pobres y del deterioro de sus antiguos residentes, también cabe reconocer que una vez que las personas se establecen o permanecen en esos barrios de pobreza más concentrada y homogénea, sus eventuales vínculos con el mercado de trabajo van a ser afectados por factores y procesos propios del entorno. Esta línea de causalidad se fundamenta en los efectos del contexto de residencia sobre las personas que habitan en zonas segregadas, en especial sobre los niños y adolescentes socializados en esas zonas, para los cuales la influencia del barrio claramente antecede al proceso de inserción laboral.

El análisis aquí presentado consta de dos etapas. La primera comprende un abordaje exploratorio, en el que se evalúan los diferenciales observados en términos de la calidad de la inserción al mercado de trabajo, aquí medida a partir de un indicador de informalidad laboral,<sup>10</sup> según características sociodemográficas, incluida la posición relativa en el espacio geográfico de la ciudad. En la segunda se formula un modelo multivariado, con el objetivo de aislar el efecto de la segregación sobre la informalidad laboral, una vez controladas las características individuales.

A partir de la literatura disponible, se seleccionaron potenciales variables explicativas. En el Cuadro 6 se resumen los resultados del análisis descriptivo del indicador de informalidad laboral para la población económicamente activa ocupada (PEAO) de 18 a 64 años,<sup>11</sup> censada en 2001 en la ciudad de Córdoba.

Puede observarse que, según el sexo de la persona, en 2001 los hombres presentan una menor informalidad laboral que las mujeres. En cuanto a la educación, se percibe que a medida que aumenta el nivel educativo del individuo, disminuye su probabilidad de encontrarse en una ocupación informal: mientras 8 de cada 10 personas con educación baja se encuentran informalmente ocupadas, solo 2 de cada 10 personas con educación alta se encuentran en esa misma situación.

10 Dentro de la categoría "ocupados informales" se incluye a los siguientes grupos: los asalariados que no poseen aportes jubilatorios; los asalariados no profesionales que trabajan en establecimientos con menos de cinco ocupados; los trabajadores por cuenta propia no profesionales; los trabajadores familiares sin salario; y el servicio doméstico. La idea subyacente a esta clasificación es captar relaciones laborales precarias, dadas por la utilización de recursos propios, con escaso o nulo acceso al crédito, escasa disponibilidad de bienes de capital y utilización de mano de obra familiar. La tecnología empleada solo permite desarrollar actividades de baja calificación, con insumos de baja calidad, derivando en la producción de bienes y servicios que únicamente permiten la subsistencia del empleado y su grupo familiar. Es decir, este abordaje de informalidad está más cerca de una medición de calidad del empleo (precariedad laboral), que de un enfoque meramente legal (Perlbach & González, 2005).

11 Para los fines analíticos de este trabajo, solo se trabajó con población que reside en viviendas particulares, excluyendo del análisis a las personas que viven en instituciones colectivas o en la calle. También se excluyó del análisis a los asalariados y trabajadores por cuenta propia que no pudieron ser clasificados según su condición de informalidad laboral, por faltar datos sobre la calificación de la actividad que realizan.

**CUADRO 6 | Condición de informalidad laboral de la PEAO de 18 a 64 años, según características sociodemográficas. Ciudad de Córdoba, 2001**

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS		CONDICIÓN DE INFORMALIDAD LABORAL (%)		TOTAL DE OCUPADOS
		Sí	No	
Sexo	Femenino	53,2	46,8	161.929
	Masculino	51,2	48,8	230.401
Educación	Baja	79,4	20,6	28.497
	Media-Baja	67,8	32,2	139.176
	Media-Alta	48,8	51,2	144.073
	Alta	20,9	79,1	80.584
Edad	18-24	68,5	31,5	60.800
	25-49	48,5	51,5	252.666
	50-64	50,5	49,5	78.864
Posición en el hogar	Jefe	48,1	51,9	193.790
	No jefe	55,8	44,2	198.540
Condición migración reciente	Externo	78,4	21,6	3.295
	Interno	54,2	45,8	21.065
	No migrante	51,6	48,4	367.970
Convive en pareja	Sí	48,4	51,6	245.152
	No	58,0	42,0	147.178
Zona de segregación	Alto-Alto	39,2	60,8	77.711
	Bajo-Bajo	64,6	35,4	92.370
	Bajo-Alto	46,9	53,1	3.140
	Alto-Bajo	44,8	55,2	2.600
	No significativa	50,8	49,2	209.462
<b>Total Ciudad de Córdoba</b>		<b>52,0</b>	<b>48,0</b>	<b>392.330</b>

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CN2001

La edad de la persona también influye en la condición de informalidad laboral. La curva que relaciona el porcentaje de ocupados informales con la edad tiene una forma de “u”,<sup>12</sup> indicando que existen mayores probabilidades de tener una ocupación informal para aquellos trabajadores jóvenes y los de mayor edad. En el Cuadro 5 se observa que el grupo de edad con menor porcentaje de ocupados informales es el de ocupados de 25 a 49 años.

En relación con la posición del individuo en el hogar, se observa que los jefes, en comparación al resto de los miembros del hogar, tienen menor probabilidad de encontrarse ocupados informalmente. También influye sobre esa condición la convivencia o no en pareja de la persona ocupada: entre los ocupados que no conviven en pareja, el porcentaje de ocupados informales es casi 10 puntos porcentuales superior al que se observa entre los ocupados que sí conviven en pareja.

Los datos muestran que si se analiza la informalidad laboral según la condición migratoria reciente del ocupado, se observa que es mayor en el caso de los migrantes externos que en el de los migrantes internos o no migrantes: alrededor del 77% de los migrantes externos se caracteriza por tener una ocupación informal, cifra casi 30 puntos porcentuales superior al promedio de la ciudad.

Finalmente, la localización relativa de la persona en el espacio geográfico de la ciudad, según las zonas de segregación identificadas en el punto anterior, parece estar fuertemente relacionada con la calidad de la inserción en el mercado de trabajo, ya que mientras casi el 40% de los ocupados que residen en zonas con baja concentración de jefes de hogar con bajo nivel educativo (Alto-Alto) tiene una ocupación informal, ese porcentaje asciende a 65% en las zonas con alta concentración de este grupo de jefes (Bajo-Bajo).

Un resultado interesante es el que surge de la comparación entre las zonas clasificadas como Bajo-Bajo y Bajo-Alto, es decir, entre aquellas con mayor homogeneidad y concentración de jefes con educación inferior al secundario completo, y aquellas donde los jefes con bajo nivel educativo se encuentran próximos a jefes con mejor nivel educativo. Como puede observarse en el Cuadro 5, los residentes en zonas con menor homogeneidad (Bajo-Alto) tienen menor probabilidad de encontrarse ocupados informalmente, que sus pares que residen en áreas muy homogéneas.

Sin embargo, debe reconocerse que estas asociaciones encontradas no pueden tratarse como indicaciones inequívocas del efecto de la segregación residencial sobre la calidad de la inserción laboral, medida aquí en términos de informalidad, ya que depende de la dirección de causalidad. Responder a esta disyuntiva no es tarea fácil, en especial por la limitación de las fuentes de datos tradicionales, que no permiten realizar estudios de tipo longitudinal o profundizar sobre los efectos de la localización en la inserción de los individuos en el mercado de trabajo. Sin embargo, la aplicación de modelos estadísticos multivariados permite una aproximación al aislar el efecto de la segregación residencial sobre la informalidad laboral, una vez controlados los efectos de las demás variables. El modelo aquí empleado es la regresión logística, que tiene como objetivo principal producir un modelo de predicción de probabilidades o riesgos a partir de variables explicativas. En este caso se intenta

12 Datos no presentados en este trabajo.

predecir la probabilidad de ocurrencia de un evento (informalidad laboral) a partir de la ocurrencia de otros factores: sexo, edad, educación, posición en el hogar, convivencia en pareja, condición de migración reciente y localización residencial.

Los parámetros estadísticos fueron estimados a partir de la utilización del paquete estadístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). Las variables independientes y sus categorías utilizadas en el modelo<sup>13</sup> son:

- Sexo: masculino y femenino (control).
- Edad: entre 18 y 24 años y entre 25 y 64 años (control).
- Educación: inferior al secundario completo y secundario completo o más (control).
- Posición en el hogar: jefe de hogar (control) y no jefe de hogar.
- Convive en pareja: sí (control) y no.
- Condición migratoria reciente: migrante externo, migrante interno y no migrante (control).
- Zona de segregación: alta-alta, baja-baja, alta-baja, baja-alta y no significativa (control).

Como se observa en el Cuadro 7, los efectos de las variables sociodemográficas se muestran coherentes con los encontrados en otras investigaciones: mayor probabilidad de tener una ocupación informal para las personas de sexo femenino, jóvenes (menores de 25 años), con bajo nivel educativo (inferior al secundario completo), no jefes, que no conviven en pareja y que son migrantes, en especial externos.

Específicamente, en lo que se refiere a la localización de los individuos en el espacio interno de la ciudad, el modelo muestra que residir en áreas clasificadas como Alto-Alto (áreas homogéneas con alta concentración de jefes de hogar con educación alta) disminuye en un 18% el riesgo de tener una ocupación informal. En cambio, si el individuo reside en áreas clasificadas como Bajo-Bajo (áreas homogéneas con alta concentración de jefes de hogar con educación baja), el riesgo aumenta en un 26%. Las áreas categorizadas como Bajo-Alto no presentan efectos significativos sobre la informalidad laboral, sugiriendo que residir en áreas más heterogéneas tiene efectos positivos en la calidad de la inserción laboral de los jefes con educación baja, disminuyendo su propensión a la informalidad laboral.

En resumen, considerando los resultados del modelo, se puede decir que, incluso controlando variables importantes y claves (como el sexo, la edad y la educación), el lugar de residencia del individuo parece asumir un papel importante en la calidad de su inserción en el mercado de trabajo. Más aún, los ocupados que residen en áreas con alta concentración de jefes con bajo nivel educativo pero próximas a áreas con jefes con mejor condición educativa presentan menos riesgo de tener una ocupación informal que aquellos que residen en áreas también con alta concentración de jefes con educación baja, pero más homogéneas. Esto indica que la informalidad

13 Este modelo responde por 67% de las personas ocupadas de 18 a 64 años, con una especificidad del 65,9% y una sensibilidad del 67,9%, siendo, por lo tanto, un modelo aceptable. El punto de corte utilizado fue del 50%, valor bastante próximo al observado en la población (52%)

laboral no es solamente una cuestión de pobreza o educación, sino que el contexto de residencia ejerce importantes influencias en la calidad de la inserción del individuos en el mercado de trabajo.

**CUADRO 7 | Riesgo de tener una ocupación laboral informal. Resultados de regresión logística. Ciudad de Córdoba, 2001**

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS		B	E.T.	WALD	SIG.	EXP (B)	I.C. 95% PARA EXP(B)	
							INFERIOR	SUPERIOR
Sexo	Femenino	,188	,008	566,080	,000	1,207	1,189	1,226
Edad	18 a 24 años	,615	,011	3137,060	,000	1,849	1,809	1,889
Educación	Educación Baja	1,324	,008	29406,520	,000	3,759	3,702	3,816
Posición en el hogar	No jefe	,183	,008	520,741	,000	1,200	1,182	1,219
Convive en pareja	No	,331	,008	1800,371	,000	1,392	1,371	1,413
Condición migratoria reciente	Migrante interno	,238	,015	235,271	,000	1,268	1,230	1,307
	Migrante externo	1,528	,044	1197,152	,000	4,607	4,225	5,023
Zona de segregación	Alto-Alto	-,203	,009	475,308	,000	,816	,802	,831
	Bajo-Bajo	,229	,009	666,872	,000	1,257	1,235	1,279
	Bajo-Alto	,014	,038	,139	,709	1,014	,941	1,094
	Alto-Bajo	-,142	,042	11,487	,001	,867	,799	,942
Constante		-,901	,007	14474,471	,000	,406		

Variable dependiente: Condición de informalidad laboral

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CN2001.

### Consideraciones finales

Los resultados alcanzados en este trabajo ponen de manifiesto dos complejidades: por un lado, la vinculada al propio fenómeno de la SRS, fundamentalmente en lo que concierne a la dificultad para establecer la línea divisoria entre los grupos socioeconómicos y las dimensiones de la segregación; y por otro, la relacionada con la identificación y cuantificación del efecto que la localización residencial del individuo tiene sobre sus comportamientos, sus vulnerabilidades y condiciones generales de vida.

En cuanto a la existencia o no de SRS en la ciudad de Córdoba, las medidas calculadas en este trabajo sugieren la existencia de segregación en ella en el período considerado. Se observa una estrecha correlación entre el nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar y su ocupación del espacio geográfico. Los grupos extremos (jefes con educación baja y alta) son los que presentan mayor segregación por concentración (dimensión 1). Estos resultados son similares a los encontrados en otras ciudades latinoamericanas. En lo referido a la segunda dimensión de la SRS (homogeneidad social), los resultados indican que en el patrón de segregación latinoamericano, una alta segregación por concentración no se traduce necesariamente en una alta segregación por homogeneidad social.

La evolución de la segregación entre 1991 y 2001 en la ciudad de Córdoba es ambigua. Los jefes con educación superior se encuentran menos concentrados en el espacio geográfico de la ciudad, pero más aislados. Lo mismo sucede con los jefes que se encuentran en el otro extremo de la distribución, es decir, los jefes con educación inferior a la primaria completa. El valor del D para estos grupos externos sugiere que, a pesar de los retrocesos observados, todavía se encuentran muy desigualmente distribuidos en la ciudad: alrededor del 70% de los jefes con educación alta (o baja) deberían cambiar su lugar de residencia para obtener una distribución homogénea en la ciudad.

En lo referido a los efectos del lugar de residencia sobre la calidad de la inserción laboral, los resultados aquí presentados, aunque todavía exploratorios, sugieren la existencia de segmentación laboral, la cual se ha visto intensificada durante el período analizado. Durante la década de 1990 se observó un aumento de las tasas de desocupación y de la proporción de hogares con pobreza e indigencia por ingresos. Además, se constató un empeoramiento de las condiciones laborales, siendo que el porcentaje de asalariados no registrados en el sistema de previsión social aumentó un 22% en este período.

Los cambios por los que pasó el mercado de trabajo en la ciudad de Córdoba en particular, y en Argentina en general, a lo largo de la década de los noventa, resultaron en transformaciones económicas, sociales e institucionales que alteraron el perfil de la mano de obra. Estos procesos alcanzaron de forma socialmente negativa y con mayor intensidad a la población más pobre, especialmente a los menos escolarizados y calificados. En este trabajo se observó que existen variaciones significativas en la probabilidad de tener una ocupación informal conforme al lugar de residencia, aun cuando son controlados los atributos individuales de los ocupados.

Esto implica que las personas que residen en áreas con alta homogeneidad y concentración de jefes de hogar con educación baja (zonas de segregación Bajo-Bajo) tienen una menor probabilidad de tener una ocupación formal.

Un resultado interesante es el obtenido para aquellas zonas de residencia de población poco escolarizada que se encuentran próximas a las áreas habitadas por los estratos con el mejor promedio educativo de la ciudad (categoría Bajo-Alto). En este caso, las estimaciones muestran un menor riesgo de caer en la informalidad laboral para los habitantes de esas zonas en comparación con los residentes en zonas con alta segregación (Bajo-Bajo). Estas diferencias en torno a la inserción en el mercado de trabajo formal pueden ser analizadas en términos de capital social, ya que la cercanía física de los hogares pobres a aquellos con mayores activos facilita la circulación de información sobre oportunidades laborales. Estos resultados también han sido encontrados en trabajos realizados en Campinas, Brasil (Cunha & Jacob, 2010) y en Santiago de Chile (Sabatini et al., 2007).

Los resultados expuestos estarían apoyando las líneas explicativas que afirman que las diferencias encontradas entre los residentes de distintos barrios deberían atribuirse no solo a los atributos individuales, sino también a la influencia de los contextos que socializan a los vecinos o limitan sus oportunidades en forma diferenciada. Retomando la noción “efectos de lugar” de Bourdieu (1999), la ausencia o escasez de algunas de las formas de capital (humano, económico, social) de los individuos y hogares que residen en contextos segregados en términos de pobreza, los encadena a un lugar, reduciendo sus espacios de interacción, limitando sus contactos a aquellas personas de su misma condición y, como consecuencia, reforzando su situación de pobreza y vulnerabilidad y reproduciendo en una especie de círculo vicioso sus condiciones de vida.

Sin negar la potencialidad explicativa de las líneas de investigación que vinculan las características individuales de los sujetos con sus condiciones laborales, en este trabajo se plantea la necesidad de incorporar las características contextuales en el análisis de los comportamientos individuales, en especial por lo que esto significaría en términos de políticas públicas. El dilema crucial para las políticas públicas es contemplar o no la heterogeneidad que presentan las ciudades. El principal argumento a favor de la adopción de estrategias territoriales en la formulación e implementación de políticas públicas está ligado a la existencia de fuertes externalidades relacionadas con la residencia en barrios con alta concentración de pobres. En estas áreas, la probabilidad de conseguir un trabajo formal es menor, porque existe una baja proporción de personas empleadas en el sector formal, reduciendo las posibilidades de algunos de conseguir trabajo por medio de su red de relaciones sociales (Torres, 2005). ©EURE

### Referencias bibliográficas

- Altimir, O. & Beccaria, L. (1999). *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*. LC/L. 1217, Serie Reformas Económicas N° 28. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). En <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/4550/lcl1217e.pdf>
- Anselin, L. (1995). Local indicators of spatial association – LISA. *Geographical Analysis*, 2(27), 93-115. doi: 10.1111/j.1538-4632.1995.tb00338.x
- Ariza, M. & Solís, P. (2004). Dinámica socioeconómica y segregación espacial en tres áreas metropolitanas de México, 1990 y 2000. *Estudios Sociológicos*, 27(79), 171-209. En <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59820689006>
- Banco Mundial/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina (2008). *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Buenos Aires: Banco Mundial/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En <http://cdi.mecon.gov.ar/doc/bm/argentina/2.pdf>
- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En P. Bourdieu (Ed.), *La miseria del mundo* (pp. 119-124). Madrid: Fondo de Cultura Económica. Artículo en <http://es.scribd.com/doc/87407773/Bourdieu-Efectos-de-Lugar>
- Buthet, C., Baima de Borri, M. & Calvo, D. (2007). *La evolución de las villas de emergencia de la ciudad de Córdoba 2001-2007: localización y estimación de población*. Córdoba: Servicio Habitacional y de Acción Social.
- Cáceres, G. & Sabatini F. (2004). *Barrios cerrados en Santiago de Chile: Entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago de Chile: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cerrutti, M. & Maguid, A. (2007). Inserción laboral e ingresos de los migrantes de países limítrofes y peruanos en el gran Buenos Aires. *Notas de Población*, 83, 75-98. En <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/30029/lcg2340-P3.pdf>
- Cunha, J. M. P. & Jakob, A. A. E. (2010). Segregação socioespacial e inserção no mercado de trabalho na Região Metropolitana de Campinas. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 27(1), 115-139. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982010000100008>
- Flores, C. (2006). Conseqüências da segregação residencial: teoria e métodos. En J. M. P. Cunha (Ed.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação* (pp. 197-230). Campinas: Nepo/Unicamp. En [http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab\\_cap\\_7\\_197\\_230.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_7_197_230.pdf)
- Flores, C., Wörmald, G. & Sabatini, F. (2009). Segregación residencial y trayectorias laborales de jefes de hogar en conjuntos de vivienda social en Chile. Trabajo presentado en el *XXVIII Congress of the Latin American Studies Association (LASA 2009): Rethinking Inequalities*, Rio de Janeiro, 11 al 14 de junio.
- Galster, G. & Killen S. (1995). The geography of metropolitan opportunity: A reconnaissance and conceptual framework. *Housing Policy Debate*, 6(1), 7-43. doi: 10.1080/10511482.1995.9521180
- Grafmeyer, Y. (1994). Regards sociologiques sur la ségrégation. En J. Brun & C. Rhein (Eds.), *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures* (pp. 85-117). Paris: L'Harmattan.

- Groisman, F. & Suárez, A. L. (2006). Segregación residencial en la Ciudad de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires*, 3(4), 27-37. En [http://www.redligare.org/IMG/pdf/segregacion\\_residencial\\_ciudad\\_buenos\\_aires.pdf](http://www.redligare.org/IMG/pdf/segregacion_residencial_ciudad_buenos_aires.pdf)
- Jargowsky, P. (1996). Take the money and run: Economic segregation in U.S. Metropolitan Areas. *American Sociological Review*, 61(6), 984-998. URL estable: <http://www.jstor.org/stable/2096304>
- Jencks, Ch. & Mayer S. (1990). The social consequences of growing up in a poor neighborhood. En L. Lynn & M. Mcgeary (Comps.), *Inner-City Poverty in the United States* (pp. 111-186). Washington, D.C.: Committee on National Urban Policy, National Research Council.
- Kaztman, R. (1999). El vecindario también importa. En R. Kaztman (Ed.), *Activos y estructuras de oportunidades de estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (pp. 263-307). Montevideo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Kaztman, R. (2005). *Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa*. Documento presentado en la Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano de Demografía (Celade), Santiago de Chile: 14 y 15 de noviembre. En [http://www.cepal.cl/celade/noticias/paginas/5/27255/Kaztman\\_Retamoso.pdf](http://www.cepal.cl/celade/noticias/paginas/5/27255/Kaztman_Retamoso.pdf)
- Kaztman, R. & Retamoso A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, 85, 131-148. En <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/8/21048/lcg2266eKaztmanRetamoso.pdf>
- Leal, J. (2002). Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *RES. Revista Española de Sociología*, 2, 59-75. En <http://www.fes-web.org/uploads/files/res/res02/04.pdf>
- Marengo, C. (2004). Una aproximación a la segregación residencial, como punto de partida en la formulación de políticas. *Revista INVI*, 19(50), 165-181. En <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/viewFile/8813/8620>
- Massey, D. & Denton N. (1988). The dimensions of residential segregation. *Social Forces*, 67(2), 281-315. URL estable: <http://www.jstor.org/stable/2579183>
- Park, R. E. (1999). La ciudad como laboratorio social. En R. E. Park, *La ciudad y otros ensayos de ecología humana* (E. Martínez, Trad., pp. 115-126). Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Peláez, E. (2006). Selectividad residencial de los adultos mayores en la ciudad de Córdoba. *Astrolabio*, 3 (noviembre). En <http://www.astrolabio.unc.edu.ar/articulos/sociedadadultosmayores/articulos/pelaez.php>
- Peláez, E., González, L. & Cunha, J. M. P. (2006). Dimensiones de la segregación residencial en el Gran Córdoba (Argentina) y su comparación con RM de Campinas (Brasil). *Carta económica regional*, 20(100), 31-47.
- Perelman, L. (2011). *Diferencias socioespaciales e inserción laboral en la Ciudad de Buenos Aires*. (Cuaderno de Trabajo de Cedem N° 11). Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA).
- Perlbach, I. & González, R. (2005). Informalidad en el mercado laboral argentino: un modelo de probabilidad de ocurrencia. Trabajo presentado en el *VII Congreso Nacional de Estudios de Trabajo*, Buenos Aires, 10 al 12 de agosto.
- Portes, A. (1989). Latin American urbanization in the years of the crisis. *Latin American Research Review*, 24(3), 7-44. URL estable: <http://www.jstor.org/stable/2503697>

- Préteceille, E. (1995). Ségrégations urbaines. *Sociétés Contemporaines*, 22(22-23), 5-14. URL estable: [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/socco\\_1150-1944\\_1995\\_num\\_22\\_1\\_1528](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/socco_1150-1944_1995_num_22_1_1528)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Segregación residencial en Argentina*. Colección Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina/2009. Buenos Aires: Autor. En [http://hdr.undp.org/en/nhdr/support/other/national/pnud\\_libro2.pdf](http://hdr.undp.org/en/nhdr/support/other/national/pnud_libro2.pdf)
- Ribeiro, L. C. (2003). Segregação residencial e políticas públicas: Análise do espaço social da cidade na gestão do território. En E. Rassi Neto & C. M. Bógus (Eds.), *Saúde nos aglomerados urbanos: uma visão integrada* (pp. 155-180). Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde. En <http://hdl.handle.net/10071/3406>
- Roberts, B. & Portes, A. (2008). Conclusión. Enfrentando la ciudad del libre mercado. La acción colectiva urbana en América Latina, 1980-2000. En: A. Portes, B. Roberts & A. Grimson (Eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo* (pp. 425-464). Buenos Aires: Prometro Libros. Versión PDF en [http://rimd.reduaz.mx/coleccion\\_desarrollo\\_migracion/ciudades\\_latinoamericanas/c7.pdf](http://rimd.reduaz.mx/coleccion_desarrollo_migracion/ciudades_latinoamericanas/c7.pdf)
- Rodríguez, J. & Arriagada, C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *EURE*, 30(89), 5-24. doi: 10.4067/S0250-71612004008900001
- Rodríguez Vignoli, J. (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?* LC/L.1576-P, Serie Población y Desarrollo N° 16. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Centro Latinoamericano de Demografía (Celade). En <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/7888/lcl1576-P.pdf>
- Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2001/12/EURE\\_82\\_02\\_CACERES.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2001/12/EURE_82_02_CACERES.pdf)
- Sabatini, F. & Sierralta, C. (2006). *Medición de la segregación residencial: Meandros teóricos y metodológicos, y especificidad latinoamericana*. Documento de Trabajo N° 38. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F., Wormald, G., Sierralta, C. & Peters, P. (2007). *Segregación residencial en Santiago: Tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica*. Documento de Trabajo N° 37. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sierralta, C. (2008). *Efectos de la segregación residencial socioeconómica en los jóvenes de extracción popular en Santiago de Chile (1992-2002)*. Tesis de Maestría para optar título de Magíster en Desarrollo Urbano, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. En <http://www.ieut.cl/wp-content/uploads/2011/01/Efectosdelasegregacinresidencial socioeconmicaenlosjvenes pobresdeSantiagodeChile1992-2002.pdf>
- Simmel, G. (1988). La metrópoli y la vida mental. En M. Bassols, R. Donoso, A. Massolo & A. Méndez (Comps.), *Antología de sociología urbana* (pp. 47-61). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Torres, H. (2004). Segregação residencial e políticas públicas: São Paulo na década de 1990. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(54), 41-55. En <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10705403>

- Torres, H. (2005). Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. En E. Marques & H. Torres (Eds.), *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais* (pp. 297-320). São Paulo: Editora Senac.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

## Os grandes projetos urbanos como estratégia de crescimento econômico

**Alberto de Oliveira.** Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

**RESUMO** | Os grandes projetos urbanos são apresentados como estratégias de desenvolvimento econômico e social. O objetivo desse trabalho é estudar as experiências de São Paulo e do Rio de Janeiro para mostrar os limites, os custos e as potencialidades dessas estratégias. A investigação mostrou que os resultados obtidos não alcançaram os objetivos desejados pelos defensores dos grandes projetos. As populações socialmente vulneráveis atingidas pelos projetos tiveram perdas. Essas experiências serviram para apontar elementos cruciais que devem ser analisados em projetos importantes em curso no Brasil, especialmente a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos.

**PALAVRAS-CHAVE** | economia urbana, gentrificação, gestão urbana.

**ABSTRACT** | *Large urban projects are presented as a strategy for economic and social development. The aim of this paper is to study the experiences of São Paulo and Rio de Janeiro to understand the limits, costs and potential of large urban projects. The results showed that the goals proposed by defenders of large urban projects were not met. Large projects failed to benefit populations concerned by them. These experiences served to point out crucial elements about the implications of large urban projects. This is very important to Brazil because large projects have been prepared facing the 2014 World Cup and the 2016 Olympic Games.*

**KEY WORDS** | *urban economy, gentrification, urban management.*

Recibido El 18 de julio de 2011, aprobado el 11 de febrero de 2012

Email: Alberto de Oliveira, alberto.ippur@gmail.com

Os grandes projetos urbanos são entendidos por seus defensores, como estratégias de crescimento econômico lastreadas nas cidades. Tal conclusão está baseada em dois elementos fundamentais: (1) os elevados recursos envolvidos nos projetos tendem a superar os limites orçamentários da cidade, levando a administração municipal a buscar financiamento em outros níveis de governo e/ou no mercado financeiro e de capitais. (2) as principais justificativas desses investimentos, além do potencial efeito multiplicador, são a atração de investimentos e a geração de renda e emprego.

A realização de grandes projetos urbanos, associados ou não a eventos culturais e esportivos de grande visibilidade internacional, não se constitui novidade na literatura, nem tampouco, na história das grandes cidades europeias e latino-americanas. Nos primórdios da Revolução Industrial, Paris foi palco de importantes projetos urbanísticos que buscaram garantir a modernização da cidade e os meios necessários para a manutenção do processo de acumulação capitalista. A experiência de Barcelona, nos anos 1990, transformou a cidade em modelo de gestão urbana, gerando rebatimentos inconfundíveis em países com diferentes situações socioeconômicas. Na América Latina, a realização de *Puerto Madero* (Argentina) e as reiteradas tentativas de remodelação da área portuária do Rio de Janeiro são provas concretas do fascínio exercido pelo “modelo Barcelona”.

É importante ter em mente que a implantação efetiva de grandes projetos urbanos depende de circunstâncias particulares que são forjadas no entrelaçamento das condições políticas, econômicas e históricas presentes em cada cidade. Retomando o caso de Barcelona, vale lembrar que o aumento da autonomia política e econômica das cidades espanholas (em contrapartida à queda do franquismo) e os vultosos fluxos de investimentos decorrentes do processo de unificação europeia foram fatores decisivos para a implementação daquele projeto urbanístico.

A cidade de Londres, tal como Barcelona, também figura entre os grandes ícones do que ficaria conhecido como “planejamento estratégico”. Porém, os ingleses inovaram a experiência ao incorporar novos instrumentos de captação e administração de recursos que aproximavam as relações entre o público e o privado. Na Inglaterra, replicando o observado nos EUA, foram criadas “agências de desenvolvimento” incumbidas de atribuições urbanísticas de áreas previamente delimitadas. Estas agências foram chamadas de *Urban Development Corporations* (UDCs). Havia, também, as *Housing Associations*, empresas de capital misto e voltadas para a construção habitacional e, finalmente, as “Zonas Empresariais”, definidas como recortes geográficos do tecido urbano considerados estratégicos, que contavam com incentivos fiscais e financeiros para a atração de empresas.

As UDCs tinham quatro objetivos fundamentais: oferecer terrenos e edifícios para uso efetivo; encorajar o desenvolvimento de atividades comerciais e industriais novas e existentes; atrair o investimento privado; e prover habitações e equipamentos sociais para estimular a ocupação urbana. A estratégia adotada era a de aportar recursos do setor público para incentivar investimentos privados complementares, seja no co-financiamento das obras de infraestrutura ou no desenvolvimento de projetos particulares. Para a gestão da UDC, o governo britânico nomeava um

comitê, formado por representantes do setor privado e do governo local que, por sua vez, nomeava o diretor geral. As UDCs deveriam prestar contas de seus gastos e realizações mediante relatórios anuais. (Compans, 2004, p. 37)

As UDC's foram bastante criticadas devido à elevada dependência de recursos públicos, o que levantava dúvidas se o modelo realmente criava parcerias efetivas entre o público e o privado ou, simplesmente, transferência de renda. Sabe-se, por exemplo, que as subvenções governamentais corresponderam à metade do valor disponível no orçamento da política urbana, para os anos de 1990 e 1991. As tensões entre o governo local e as UDCs eram ainda maiores nas cidades governadas pelo partido trabalhista, demonstrando o esvaziamento das atribuições do governo local pela política da primeira ministra Thatcher.

Na renovação da área portuária de Londres (Dockland), dois grupos disputaram o controle do processo: de um lado, as municipalidades trabalhistas defendiam a manutenção do porto e o incentivo à atração de novas indústrias para absorver mão de obra local. De outro, os opositores propunham uma ruptura total com o modelo anterior, priorizando a construção de centros comerciais, de serviços, residências de luxo e a abertura para o capital privado. Em suma, a vitória do modelo baseado nos centros comerciais na batalha pela reformulação da área portuária de Londres, contribuiu para a elevação dos preços da terra e consequente expulsão da população pobre, o que reforçou o contraste e a segregação social.

Os exemplos europeus mostram, com clareza, a complexidade inerente ao modelo de gestão lastreado em grandes intervenções urbanísticas. A identificação dos grandes projetos urbanos como estratégia de crescimento econômico implica, portanto, refletir sobre os motivos que contribuíram para a disseminação dessa lógica no contexto da gestão urbana, seja do ponto de vista teórico, seja no que tange às transformações na economia brasileira a partir da crise dos anos 1980, quando o modelo de crescimento baseado no endividamento externo entrou em colapso. Isso significa afastar modismos em favor da análise serena dos custos e benefícios advindos dos grandes projetos urbanos.

Na expectativa de contribuir para o debate, este artigo trata das experiências de São Paulo e Rio de Janeiro. Na primeira cidade, estudou-se a Operação Urbana Faria Lima e, na segunda, os Jogos Pan Americanos de 2007. De pronto, vale anotar que os exemplos selecionados, embora referidos a temporalidades, programas e montante de recursos distintos, estão inseridos na mesma lógica econômica. Ou seja, ambos os projetos são apresentados como estratégias localizadas, capazes de garantir o desenvolvimento econômico.

Por fim, vale a pena lembrar que o Brasil deverá sediar dois eventos de grande repercussão internacional, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Estes projetos, como os investigados nesse texto, vêm sendo justificados como estratégias de desenvolvimento. Portanto, a reflexão sobre as experiências brasileiras recentes pode contribuir para clarear as ideias das ações em curso, não apenas no Brasil, mas, igualmente, em outros países subdesenvolvidos.

O artigo está organizado em cinco sessões, além dessa introdução. A primeira aborda a lógica econômica dos grandes projetos urbanos. Em seguida, apresentou-se o contexto econômico e político brasileiro, particularmente as finanças públicas, de forma a explicitar como o pensamento neoclássico alcançou a gestão urbana. A terceira sessão trata da experiência de São Paulo, seguida pela investigação do Rio de Janeiro. As considerações finais são dedicadas à análise comparativa entre São Paulo e Rio de Janeiro, daí extraíndo elementos para o esboço das perspectivas brasileiras no futuro próximo.

### Cidades e desenvolvimento econômico

Os motivos que colocaram as cidades no centro do debate sobre crescimento econômico estão relacionados com as mudanças ocorridas no capitalismo no último quartel do século XX. Em breves traços, a manutenção do pacto baseado nas políticas de bem-estar social exigia a permanente ampliação da produtividade no modelo fordista-keynesiano. Nos anos 1970, quando o crescimento da produtividade começou a declinar, a compressão dos lucros do capital tornou insustentável a manutenção daquele modelo de crescimento econômico. O colapso do keynesianismo abriu caminho para o ressurgimento das políticas de inspiração neoclássica, culminando no conjunto de recomendações consagradas no Consenso de Washington.

Nos países centrais, importantes centros industriais vinham sendo atingidos pelo esvaziamento econômico em razão das novas formas de organização da produção, propiciadas pelo aumento da flexibilidade da localização industrial (Swynedouw et al.). Num contexto de acirramento da concorrência internacional, a decisão locacional transformou-se em estratégia de redução de custos. Ao lado disso, o avanço tecnológico ampliou as alternativas locais, seja pela redução das escalas mínimas de produção, seja integração de informações e processos. Em suma, a indústria se compactou em blocos integrados em busca de sítios que permitissem a captura de externalidades.

A ideia de externalidades está no centro do debate sobre os grandes projetos urbanos. Na teoria econômica, o conceito de externalidade está relacionado aos ganhos obtidos pelas atividades industriais advindos da concentração espacial, pois tal concentração contribuiria para a redução dos custos de instalação de infraestrutura. Nos anos 1980, as experiências dos distritos industriais italianos e a dos polos de tecnologia dos EUA contribuíram para disseminar a ideia de que o desenvolvimento econômico podia ser alcançado, por meio da organização das forças dispersas presentes nas localidades.

O debate sobre o crescimento econômico foi, então, transformado numa guerra de escalas. Alguns autores interpretaram a consolidação dos grandes grupos internacionais como contrapartida ao enfraquecimento dos Estados nacionais que, por sua vez, haviam perdido a capacidade de estabelecer ao setor privado as diretrizes do crescimento econômico, tal como prevaleceu durante a era keynesiana. No lado oposto, o crescimento acentuado de negócios e/ou empresas sediadas em recortes

geográficos específicos incentivou a ideia de que o comportamento favorável da economia poderia ser obtido por meio do incentivo à inovação e ao empreendedorismo presente na escala local. Novamente, atribuiu-se ao Estado nacional a morosidade e a rigidez que comprometiam o desenvolvimento econômico.

Com o destronamento do Estado como articulador da política econômica, os herdeiros dos economistas neoclássicos buscaram apagar as fronteiras nacionais, elegendo os governos municipais como legítimos representantes na nova ordem econômica mundial. Neste contexto, a cidade metamorfoseada em empresa (Vainer, 2000), deve buscar o seu lugar no mercado a partir de suas vocações e vantagens comparativas, a fim de atrair investimentos e garantir o desenvolvimento econômico e social. Mais do que qualificar e integrar o território às novas exigências impostas pela globalização, as intervenções urbanas devem proporcionar uma imagem de modernidade ao território (Castells e Borja, 1997).

E mais: o gestor público deve direcionar seus esforços no sentido de integrar as ações pontuais com o planejamento de maior abrangência, a fim de constituir um projeto de Cidade e estabelecer uma “relación vinculante entre el Proyecto Global (más o menos explícito, pero que sea muy asumido por el liderazgo político y cuente con apoyo social) y las actuaciones físicas, debidamente programadas e financiadas” (Castells & Borja, 1997, p. 221).

No bojo desses princípios, governos locais se lançaram na identificação e divulgação de vocações (que entendiam) capazes de garantir inserção vantajosa na economia internacional. A princípio, todos os municípios são concorrentes no mercado de cidades, a despeito de suas características sociais e econômicas, culminando numa miríade de estratégias de *marketing* que vão desde a pitoresca auto-titulação (cidade dos morangos, cidade das flores, etc.), passando pela oferta generosa de incentivos fiscais e financeiros, até a disputa pela hospedagem de eventos esportivos de grande visibilidade. O Rio de Janeiro ilustra perfeitamente essa prática, posto que a hospedagem das Olimpíadas de 2016 e a revitalização da área portuária consagram o histórico de tentativas que remontam dos anos 1990.

Assim, a competição de lugares (cidades, estados ou regiões) se incumbiria de prover os incentivos necessários para os investimentos privados. Ao Estado caberia assegurar a estabilidade institucional e fornecer infraestrutura de acordo com as indicações do mercado. Em suma, os teóricos identificados com essa corrente do pensamento econômico entendiam que as rédeas do desenvolvimento deveriam passar do Estado para a iniciativa privada.

Una gran obra infraestructural, como una Ronda perimetral o la reconversión de una zona ferroviaria o fabril, pueden ser también operaciones de redistribución de rentas si garantizan la creación de centralidades accesibles a los sectores populares y mejoran los equipamientos y los servicios de los entornos. (Castells & Borja, 1997, p. 227)

O pensamento neoclássico, materializado nos grandes projetos urbanos, adequou-se perfeitamente às circunstâncias experimentadas no Brasil. A cartilha neoclássica estabelecia que o Estado deveria se tornar menor e mais eficiente. Para

tanto, era preciso racionalizar o funcionamento da máquina pública e concentrar os gastos públicos em ações que reforçassem a capacidade de atração de investimentos privados.

Em especial, no Brasil, os ambientes político e econômico encontravam-se sob forte tensão nos anos 1980, gerando impactos não desprezíveis nas cidades. Pela ótica política, o final da ditadura militar abriu caminho para a renegociação do pacto federativo no país, consubstanciado na Constituição de 1988. Do ponto de vista econômico, o modelo de investimento calcado na captação de poupança externa encontrou o seu final derradeiro na crise da dívida externa. O descontrole inflacionário completou o quadro de crônica instabilidade que marcou o período. Para os municípios, criou-se uma situação ambígua: embora a Constituição tenha garantido o acesso a fundos adicionais e ampliado as possibilidades de manejo dos recursos, o longo período de crise comprometeu a capacidade de financiamento do setor público. Ou seja, os municípios ganharam o direito de gastar, mas não havia dinheiro. Assim, o estado de emergência dos níveis de desemprego nos anos 1990, serviu como poderosa ferramenta de legitimação dos grandes projetos urbanos.

Mas como alavancar o investimento diante das restrições de financiamento do setor público? As saídas encontradas para aumentar a capacidade de investimento governamental foram o enxugamento da máquina pública e a criação de mecanismos de racionalização de gastos. O enxugamento limitou-se à privatização da estrutura produtiva estatal que, em muitos casos, mostrou-se controversa. Resultados melhores foram obtidos na racionalização dos gastos a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É curioso, pois, que a metamorfose da gestão urbana no Brasil tenha ocorrido em meio a amplo processo de ajustamento das contas públicas. Em outras palavras, ainda que a política pública, nos diferentes quadrantes do governo, tenha sido influenciada pelos princípios da teoria neoclássica e pela prática nos países centrais, não restam dúvidas que a crônica instabilidade que caracterizou a economia brasileira nas décadas de 1980/90, restringia a capacidade de investimento do setor público, o que, necessariamente, implicava na definição de prioridades para a destinação dos recursos governamentais.

Os grandes projetos urbanos, transformados em estratégia de desenvolvimento econômico, tornaram-se prioritários em algumas das principais metrópoles brasileiras. Deduz-se, portanto, que os grandes projetos urbanos devem ser entendidos à luz da racionalidade da política macroeconômica e de seus rebatimentos espaciais.

### **Brasil: abertura política, crise econômica e a adesão ao modelo neoclássico**

No Brasil, a adesão incondicional na gestão baseada na competição de cidades não deve ser creditada exclusivamente à ascensão do pensamento neoclássico. O esgotamento do modelo de crescimento calcado em endividamento externo comprometeu o financiamento dos municípios pelo governo federal, obrigando as cidades a buscar novas alternativas de financiamento. Vale lembrar que a emancipação polí-

tica dos municípios ocorreu apenas com o término do governo militar, consagrado pela promulgação da Constituição de 1988. Em outros termos, a liberdade política das cidades foi comemorada com os bolsos vazios.

A distensão do ambiente político, nos termos consagrados na Constituição de 1988, permitiu a renegociação da partilha da receita tributária em favor de estados e municípios, ainda que não tenha sido garantida autonomia plena para os últimos, pois dificuldades financeiras permaneceram em razão do aumento das despesas correntes e do estoque de dívidas passadas. Além disso, o governo federal reagiu à perda relativa de receita com a transferência para os municípios de parte das obrigações ligadas às políticas sociais, reforçando a corrosão dos ganhos que os municípios obtiveram com a Constituição (Varsano, 1996).

A interpretação dos efeitos produzidos pela Constituição de 1988 variou de acordo com a posição ideológica adotada pelos analistas. Alguns autores sugerem que a descentralização fiscal teria reduzido a eficácia da gestão pública, pois os gestores municipais tenderiam a ampliar as despesas com a burocracia pública. Varsano (1996) mostrou que, entre 1988 e 1990, os municípios despenderam 30% da receita adicional, obtida com a reforma constitucional, com o pagamento de salários. De outro lado, o aumento da autonomia orçamentária dos municípios foi interpretado como um benefício para a consolidação da democracia do país. Além disso, não haveria indícios que apontassem para a desqualificação dos prefeitos (comparados aos demais níveis de governo) na gestão do orçamento público. Ainda que tal debate esteja além das fronteiras desse estudo, não restam dúvidas que o padrão de gasto dos recursos públicos se aproximou aos parâmetros preconizados pela ortodoxia econômica, embora distorções ainda possam ser observadas. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional mostram que a proporção dos salários no orçamento total dos municípios declinou de 76,1% para 42,2%, entre 2000 e 2006.

É importante ter em mente que as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 e as medidas de modernização e de transparência da gestão fiscal, incorporadas nos diferentes níveis de governo a partir dos anos 1990, não implicaram em mudanças estruturais na posição relativa entre a união, os estados e os municípios. As informações da Secretaria do Tesouro Nacional mostram que os municípios são dependentes das transferências governamentais, principalmente entre os pequenos aglomerados urbanos. Nos municípios com população entre 10 mil e 50 mil habitantes, as receitas próprias representaram apenas 15,6% da receita total para o período 1998/2003, enquanto as grandes cidades, com população superior a 1 milhão de habitantes, essa proporção alcançava 51,4%, no mesmo período.

Em 2000, o governo federal lançou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com o objetivo de racionalizar o gasto público por meio da redução dos gastos com o aparelho burocrático, ampliando o montante de recursos que seriam destinados às atividades prioritárias do Estado. Assim, a LRF estabeleceu limites para os gastos com salários e para o nível de endividamento do Executivo nos três níveis de governo, além de desenvolver instrumentos de controle de receitas e despesas e ampliar a transparência da contabilidade governamental. Entre outras medidas, a

LRF estabeleceu que os administradores públicos não podem criar novas despesas continuadas sem identificar suas fontes de financiamento ou abrir mão de gastos em outros itens do orçamento. Tal iniciativa buscou mitigar a transferência de obrigações (restos a pagar) entre diferentes gestões, prática cronicamente presente na política brasileira.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Lei Complementar 101, de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal)

A LRF estipulou que o limite máximo de endividamento das prefeituras não pode ultrapassar 1,2 vezes o valor da receita corrente líquida anual. Como a arrecadação está diretamente vinculada ao comportamento do nível de atividade, isso significou, na prática, que a expansão do endividamento estaria ligada diretamente a capacidade de solvência do município. O descumprimento dessa regra implicaria: (a) na proibição de operações de crédito, inclusive de antecipação de receita tributária e (b) no corte de gastos para elevar superávit primário e cobrir o excesso de dívida.

Não restam dúvidas que o aumento da transparência e a penalização (inclusive criminal) do uso irregular de recursos públicos foram avanços incontestáveis trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Há que se considerar, igualmente, que a lei trouxe consigo, como resultado indesejável, o aumento da dependência (política e econômica) dos estados e municípios em relação ao governo federal, posto que o aumento do endividamento somente é possível com a autorização expressa do Ministério da Fazenda. Além disso, cumpre lembrar que a política macroeconômica baseada no controle de preços via juros aumentou consideravelmente as necessidades de financiamento do setor público, em todos os níveis de governo. A armadilha dos juros neutralizou qualquer esforço fiscal de racionamento, posto que, no final das contas, o esforço de contenção de despesas públicas não se transformou em investimento, mas apenas alimentou o serviço da dívida.

Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal e os grandes projetos urbanos tenham sido concebidos como produto do pensamento neoclássico, não é difícil perceber certa contradição de resultados. De um lado, os grandes projetos dependem de autonomia financeira, estão fundamentados na lógica da descentralização fiscal, política e econômica do Estado e são defendidos pelos supostos benefícios trazidos pela mobilização da “governança” local. No sentido oposto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer limites para o endividamento e rígidas regras de cumprimento do serviço da dívida pública, reduz as margens de manobra dos demais níveis de governo e submete-os ao controle do governo federal. Mais uma vez: sendo a política macroeconômica definida na esfera federal, os esforços de racionalização dos governos subnacionais podem ser neutralizados pelo aumento das taxas de juros.

Os grandes projetos urbanos tornaram-se atraentes principalmente para as grandes cidades, pois, além de contar com maior base econômica, o capital político de seus administradores ampliava o poder de barganha do município com o governo federal, facilitando o acesso a fontes alternativas de crédito e a captação de fundos através das transferências voluntárias. Para as pequenas cidades, restaram apenas os projetos de traço decorativo. De resto, em ambos os casos, a dependência com os demais níveis de governo é inequívoca. Os projetos selecionados em São Paulo e no Rio de Janeiro buscaram ilustrar a diversidade inerente aos grandes projetos urbanos no Brasil, embora tais iniciativas possam apresentar algumas semelhanças, tais como: os elevados montantes envolvidos, a busca de associação com um ideário de modernidade e a suposta articulação com as diretrizes da economia mundial. A despeito das retóricas, o principal elo que une esses projetos é a promessa de garantir o crescimento econômico, a geração de empregos e a prosperidade dessas cidades, como pode ser observado nas experiências de São Paulo e do Rio de Janeiro.

### São Paulo: uma década de intervenções na Faria Lima

O projeto Faria Lima se refere ao amplo conjunto de ações localizadas no entorno da Avenida Faria Lima, na cidade de São Paulo, visando à reestruturação (ou refuncionalização) da área a fim de incentivar o adensamento de atividades comerciais e de serviços. A principal justificativa para a realização do projeto estava nas supostas vantagens para o crescimento econômico, derivadas da formação de uma nova centralidade de negócios na cidade de São Paulo, ao lado da região central e da Avenida Paulista.

As intervenções na Faria Lima carregaram duas particularidades que as distinguem das demais experiências observadas no Brasil, uma delas ligada aos aspectos políticos do projeto e, a outra, a arquitetura financeira empregada. Do ponto de vista político, é curioso observar que o projeto Faria Lima foi conduzido por duas administrações ideológica e historicamente divergentes na cidade de São Paulo. O projeto original foi implementado na gestão do prefeito Paulo Maluf (1993/96), tendo sido aprofundado na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001/04).

Do ponto de vista financeiro, o projeto paulistano inaugurou a prática de captação de recursos via mercado financeiro, em resposta às brechas abertas no Estatuto da Cidade, que permitiu a possibilidade de construção acima dos parâmetros estabelecidos na legislação municipal mediante compensação (outorga onerosa). A inovação da capital paulista prende-se a utilização do Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)<sup>1</sup> como instrumento de financiamento de intervenções urbanas. De acordo com a Prefeitura Municipal de São Paulo (2011a), cerca de R\$ 1,2 trilhão foram obtidos com a negociação de CEPACs, até em março de 2011. Os defensores dos grandes projetos urbanos argumentam em favor do su-

1 Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) são valores imobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio da EMURB, utilizados como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de Direito Urbanístico Adicional, dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m<sup>2</sup> para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto.

cesso do projeto Faria Lima, posto que os valores obtidos com os CEPACs teriam superado os gastos realizados naquela região que somavam, no primeiro trimestre de 2011, a quantia de R\$ 930,3 milhões. Note-se o elevado valor despendido com a administração do projeto (R\$ 74,1 milhões) que representou quase a metade das despesas com desapropriações (Tabela 1).

**TABELA 1 | Operação Urbana Faria Lima**

DESCRIÇÃO DESPESAS	R\$ X 1.000
Obras e Serviços	678.060
Taxa de Administração	74.114
Despesas Bancárias, CPMF e Outros	2.592
Desapropriação	146.104
Desapropriação – HIS	7.525
Transporte Coletivo – Metrô	21.920
<b>Total</b>	<b>930.315</b>

FONTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2011)

Os grandes projetos urbanos são criticados, entre outras razões, pela concentração de recursos em pontos específicos da cidade, o que abre a possibilidade de obtenção de ganhos de valorização fundiária para determinados grupos, além de beneficiar uma parcela da população que, usualmente, já conta com situação social privilegiada. De acordo com o prospecto de registro do CEPAC/Faria Lima, “a interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima à Avenida Eng. Luís Carlos Berrini com o prolongamento da Avenida Hélio Pellegrino e o alargamento da Rua Funchal consolidará a região como uma das áreas mais nobres do Município de São Paulo para a implantação de escritórios comerciais (PMSP/Prospecto CEPAC, 2008 p. 148).

Em 2007, quando foi realizado o estudo para o lançamento do 3º lote de CEPACs, o preço do m<sup>2</sup> dos apartamentos novos, situados na área de abrangência do Projeto Faria Lima, variava entre R\$ 3.300,00 e 7.800,00, dependendo do setor de sua localização. Uma pesquisa produzida pelo IBOPE e divulgada na Revista *Isto É Exame* (2010) mostrou que o preço médio do m<sup>2</sup> dos lançamentos imobiliários em bairros periféricos da cidade de São Paulo variou entre R\$ 2.985,00 (Penha) e R\$ 2.390,00 (Pirituba). Ou seja, a despeito da forte valorização imobiliária experimentada nos últimos anos na cidade de São Paulo, o preço médio dos imóveis novos na periferia não conseguiu alcançar os preços mínimos praticados na região da Faria Lima em 2007. E mais: a valorização dos apartamentos, entre 2004 e 2007, não foi inferior a 9%, alcançando 29,0% no setor Pinheiros. O mesmo pode ser observado em relação aos terrenos, cuja valorização registrada atingiu impressionantes 48,0% no período em foco (Tabela 2).

Os investimentos na Faria Lima, seguindo o roteiro básico de intervenções observadas nas experiências internacionais, privilegiaram os setores ligados ao transporte e circulação. Além dos gastos com desapropriações, parcela relevante dos recursos foi destinada a construção de passagens subterrâneas nas principais artérias

rodoviárias da região, ao prolongamento e duplicação de avenidas, ao enterramento de cabos elétricos e a construção de áreas de lazer (*boulevard*). Apenas uma pequena fração dos recursos foi prometida, no projeto original, à construção de habitações populares. No entanto, de acordo com o relatório do projeto, emitido no 1º trimestre de 2011 (PMSP, 2011b), as ações ligadas à população de baixa renda não haviam sido concluídas, sendo que algumas estariam na fase de estudos.

Não restam dúvidas que os recursos despendidos na Operação Faria Lima (R\$ 930,3 milhões) são significativos quando se considera o diminuto recorte geográfico dos investimentos e a baixa capacidade de apropriação pelas camadas com elevada vulnerabilidade social. Tomando os relatórios trimestrais de acompanhamento das CEPACs entre o 1º trimestre de 2005 e o 4º trimestre de 2010, é possível constatar que os gastos médios anuais na Faria Lima alcançaram a soma de R\$ 62,1 milhões. No mesmo período, o investimento médio da prefeitura paulistana somou R\$ 1,4 trilhões. Isso significa que, em média, os gastos com a Faria Lima corresponderam a cerca de 4,4% do investimento total. Em suma, não se pode admitir que o poder público coloque parcela relevante dos seus “ovos” numa única cesta, tendo em vista o déficit social presente na periferia da cidade.

Por fim, resta apenas ponderar que os valores envolvidos na Faria Lima perdem relevo quando comparados com a totalidade das despesas da prefeitura, pois os gastos com a Faria Lima representaram apenas 0,5% do total das despesas realizadas entre 2004 e 2008, enquanto a participação das despesas com Urbanismo (11,6%), Saúde (21,3%) e Educação (17,7%) alcançaram níveis mais elevados, no mesmo período.

**TABELA 2 | Intervalo e evolução do preço médio por m<sup>2</sup> da área de abrangência do projeto Faria Lima.**

SETOR	TERRENOS		APARTAMENTO PADRÃO	
	Valor em m <sup>2</sup> (em R\$ de 2007)	Variação % (2004/07)	Valor em m <sup>2</sup> (em R\$ de 2007)	Variação % (2004/07)
Pinheiros	2.100,00 a 4.900,00	48	3.300,00 a 3.600,00	29
Faria Lima	2.900,00 a 6.600,00	17	6.800,00 a 7.800,00	9,6
Helio Pellegrino	2.500,00 a 6.800,00	36,7	4.000,00 a 4.700,00	9,5
Olimpíadas	2.500,00 a 4.500,00	15,9	3.500,00 a 3.700,00	9,7

FONTE PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2008)

NOTA A ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROJETO FARIA LIMA FOI RE

### Rio de Janeiro: a cidade esportista

O desempenho da economia do Estado do Rio de Janeiro, no último quartel do século XX e nos anos posteriores, refletiu os resultados produzidos pelo Plano Real no âmbito das mudanças na divisão regional do trabalho no Brasil. Ainda que a economia fluminense tenha sofrido os efeitos deletérios produzidos pela política macroeconômica de inspiração neoclássica, notadamente o aumento do desempre-

go e do déficit público, o Rio de Janeiro a exemplo do ocorrido nos demais quadrantes do espaço nacional, também colheu resultados favoráveis no novo cenário econômico. A histórica trajetória de decadência do estado foi interrompida a partir dos anos 90, tendo o crescimento alcançado, em alguns anos, porcentagens mais elevadas que a média nacional (Natal & Oliveira, 2005).

A nova orientação macroeconômica trouxe consigo importantes mudanças para a economia fluminense, com destaque para a captação de investimentos (públicos e privados) por meio da revitalização da infraestrutura e da criação de novas plantas produtivas. No entanto, a grande virada da economia estadual foi puxada pela quebra do monopólio do petróleo, em 1997. O potencial de exploração da Bacia de Campos transformou o Rio de Janeiro no destino natural dos vultosos investimentos ligados a Indústria do Petróleo, gerando efeitos positivos sobre os diferentes ramos industriais, o nível de arrecadação e as instituições produtoras de conhecimento.

As mudanças no quadro macroeconômico não significaram, é claro, a solução definitiva para os problemas da economia fluminense. Além disso, não se pode perder de vista o caráter provisório inerente à exploração mineral como sustentáculo do crescimento econômico e da previsível disparidade entre a expansão da riqueza disponível e a redução das desigualdades sociais. É impossível negar, entretanto, que os recursos trazidos pelo petróleo tiveram impacto relevante sobre a economia estadual. A cidade do Rio de Janeiro, em especial após o ajustamento causado pela mudança da capital federal, remodelou o seu papel na economia estadual reafirmando sua função de provedora de serviços modernos, enquanto o entorno metropolitano reforçou suas heranças através da consolidação da Indústria Metal-mecânica e da Petroquímica. Cumpre saber, portanto, o que isso significou para a cidade do Rio de Janeiro.

A cidade do Rio de Janeiro vem perdendo população para a região metropolitana e para o interior do estado. Entre 1996 e 2008, a participação da capital na população estadual declinou de 41,4% para 39,0%, respectivamente. Tal movimento não representa novidade, tampouco reflete comportamento diferenciado em relação às demais metrópoles brasileiras. No entanto, o que chama a atenção é o fato de que as atividades econômicas com maior potencial de crescimento estão localizadas fora da cidade do Rio de Janeiro, ainda que a capital fluminense não tenha perdido sua posição de centralidade na economia estadual.

O processo de readequação da posição da cidade do Rio de Janeiro na divisão do trabalho gerou reflexos não desprezíveis na dinâmica do mercado de trabalho. O desempenho favorável da economia brasileira, sobretudo a partir de 2003, contribuiu para a melhoria do mercado de trabalho, não apenas no Rio de Janeiro, mas nas principais metrópoles brasileiras. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), em 2008, a taxa média de desemprego da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (6,8%) esteve entre as menores do país, perdendo, apenas, para Belo Horizonte e Porto Alegre (6,5% e 5,9%, respectivamente). Na área metropolitana paulista, a taxa de desemprego alcançou 8,4%, no mesmo ano. Tal resultado representou a consolidação da tendência de declínio registrada na década de 2000 em todas as regiões abrangidas pela pesquisa do IBGE.

Ora, se as mudanças na política macroeconômica, a despeito dos seus custos sociais, contribuíram decisivamente para a atração de investimentos, se os níveis de desemprego apresentaram trajetória declinante e se os processos de ajustamento da metrópole fluminense seguem o padrão observado em outras regiões metropolitanas brasileiras, quais são as justificativas para eleger a realização de grandes eventos esportivos como estratégia de crescimento econômico? Tais investimentos são capazes de alterar tendências econômicas mais amplas? Quanto isso custou para os cofres da cidade?

A realização dos Jogos Pan-americanos do Rio de Janeiro, em 2007, foi saudada como estratégia de desenvolvimento para cidade e embalada na promessa de geração de empregos, na realização de investimentos em infraestrutura e na divulgação da imagem do Rio de Janeiro no âmbito internacional. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2008), foram consumidos R\$ 3,5 bilhões na realização dos jogos pan-americanos, quantia que pode alcançar patamares ainda maiores, posto que os valores despendidos pelo governo do Estado do Rio de Janeiro e pelos parceiros privados não foram contabilizados no referido relatório. A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro arcou com 33,7% dos gastos (R\$ 1,2 bilhão), enquanto o governo federal comprometeria pouco menos da metade (R\$ 1,6 bilhão) dos gastos do evento, sendo o restante assumido, principalmente, pelo governo estadual.

O levantamento dos gastos com os jogos, que foi possível somente após a conclusão do evento, desfez o mito da participação do capital privado, pois os R\$ 153 milhões investidos pelas empresas privadas corresponderam a apenas 4,3% do gasto total. Em contrapartida, a União despendeu R\$ 1,6 bilhão nos jogos e, adicionalmente, mobilizou empresas estatais de grande porte para garantir recursos com propaganda e patrocínio. A Caixa Econômica Federal, a Petrobrás e os Correios, juntos, gastaram R\$ 16,3 milhões em patrocínio, valor que superou o obtido junto ao setor privado (R\$ 8,1 milhões) (TCU, 2008).

Dentre os gastos realizados nos jogos, parcela expressiva foi destinada à segurança, demonstrando o receio dos organizadores que a violência cotidiana do Rio de Janeiro pudesse comprometer a imagem da cidade e o *marketing* relacionado ao evento. Note-se que os investimentos com segurança realizados pelo governo federal (R\$ 562,1 milhões) superaram os destinados à infraestrutura esportiva permanente (R\$ 451,7 milhões).

O governo federal despendeu R\$ 362,9 milhões em serviços de suporte aos jogos. Foram gastos R\$ 60,9 milhões com os serviços de áudio e vídeo, R\$ 46,8 milhões com telecomunicações e R\$ 31,9 milhões com hotelaria, entre outros itens. Somente as cerimônias de abertura e de encerramento dos jogos consumiram R\$ 47,9 milhões. Além disso, as atividades administrativas consumiram outros R\$ 188,9 milhões.

É curioso que a operacionalização dos jogos tenha consumido cerca de 1/3 dos gastos com infraestrutura esportiva, posto que a somatória dos gastos com suporte aos jogos com as despesas administrativas totalizaram R\$ 551 milhões de reais, enquanto os investimentos em infraestrutura (prefeitura + governo federal) alcançaram R\$ 1,7 bilhão.

É intrigante observar que uma das principais razões que justificariam a realização dos Jogos Pan-americanos, o legado de infraestrutura para a cidade, não tenha ocupado posição relevante na lista de gastos do governo federal. Os gastos com infraestrutura de consumo coletivo somaram apenas R\$ 54,2 milhões, representando apenas 3,4% do investimento da União. E mais: praticamente a totalidade desse investimento foi realizado às margens da Vila do Pan, condomínio de classe média alta que foi construído com financiamento subsidiado pela Caixa Econômica Federal. O TCU foi enfático:

Talvez a infraestrutura urbana tenha sido a área que menos benefícios obteve a partir da realização dos Jogos Pan-americanos. Nenhuma obra de relevância foi planejada ou realizada na cidade do Rio de Janeiro em decorrência do evento. Ao contrário, algumas iniciativas de intervenções viárias, imaginadas a partir da candidatura da cidade à sede dos Jogos Olímpicos de 2012, e que acabaram sendo carreadas nos planos para os Jogos Pan-americanos, foram arquivadas sem que ao menos fossem iniciadas. Mesmo em face da quase total ausência de intervenções no setor, não houve maiores prejuízos à realização dos Jogos. (TCU, 2008, p. 117).

Ainda que os legados do Pan-americano possam ser questionados, é indiscutível que recursos públicos significativos foram empenhados nessa estratégia. Entre 2003 e 2007, os gastos da prefeitura do Rio de Janeiro alcançaram R\$ 47,1 bilhões, sendo que os jogos pan-americanos consumiram 2,8% deste total. A magnitude das despesas dos jogos no orçamento municipal é visível quando se observa que o valor empenhado no evento, somente pela prefeitura (R\$ 1,2 bilhão), correspondeu a cerca de 1/6 das despesas realizadas com saúde (R\$ 8,6 bilhões) ou educação (R\$ 8,5 bilhões), funções de governo com grande peso no orçamento e elevada amplitude social.

A realização dos jogos, no entanto, não alterou a lógica de racionamento das despesas públicas imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, a prefeitura do Rio de Janeiro fez a sua “lição de casa”. Entre 2003 e 2007, o município acumulou superávit de R\$ 1,1 bilhão, além de destinar outros R\$ 4,1 bilhões para o pagamento de juros e amortização de dívidas. Em outras palavras, pouco mais de 10% das despesas totais do município foi utilizado de acordo com os princípios da “boa governança” presentes nos manuais da economia neoclássica. Esse montante seria suficiente para elevar em mais de 50% os gastos com saúde, cujo desempenho é historicamente abaixo do desejável. Ora, se o governo da cidade do Rio de Janeiro sacrificou funções que afetam largamente o bem-estar da população em nome do equilíbrio fiscal e da redução do endividamento, por que gastar R\$ 1,3 bilhão com um megaevento esportivo? Refrescando a memória: os gastos com os jogos pan-americanos equivaleram a 117,8% do superávit fiscal do período e 31,4% das despesas com juros e amortizações.

Resumindo, o governo da cidade do Rio de Janeiro mobilizou R\$ 1,2 bilhão para a realização de evento esportivo com resultados questionáveis, pois: (1) o megaevento não atendeu as promessas originais (a disseminação do esporte como atividade social e o aproveitamento das arenas para eventos esportivos internacionais); (2) as arenas esportivas foram transferidas para a iniciativa privada em razão dos altos custos de manutenção não suportados pelo governo; (3) os investimentos

em serviços e infraestrutura coletiva para a população local, notadamente a de baixa renda, foram desprezíveis; (4) os investimentos do setor privado foram marginais; (5) os gastos nos jogos consumiram parcelas expressivas do orçamento municipal, sem mencionar os investimentos realizados pelo governo federal e (6) os impactos sobre o mercado de trabalho foram indetectáveis (Oliveira, 2010).

### Considerações finais: o que o futuro reserva?

Este trabalho buscou investigar os limites e potencialidades dos grandes projetos urbanos como instrumento para alcançar o crescimento econômico, asseveraram seus defensores, bem como seus efetivos impactos sobre as contas públicas e os serviços coletivos prestados pelo setor governamental. Em primeiro lugar e contrariando o discurso oficial, as experiências observadas em São Paulo e no Rio de Janeiro tornam claro que as iniciativas em pauta não se sustentariam sem o decisivo aporte financeiro do setor público. No caso carioca, em especial, a realização dos jogos Pan-americanos contou com expressivo montante de recursos federais. Cai por terra, desde logo, a ideia dos grandes projetos urbanos como catalisadores do investimento privado.

Ainda que se considere a existência de efeitos sobre o mercado de trabalho, sobretudo na Construção Civil, é inegável que uma parcela dos postos de trabalho criados tem perfil temporário, extinguindo-se ao cabo das obras. O importante a reter é que os projetos em pauta, em ambas as cidades, não implicaram em alterações estruturais na economia daquelas cidades. Em São Paulo, Oliveira (2005) demonstrou que, entre 1996 e 2000, a criação de 16.316 empregos no eixo Berrini/Águas Espraiadas (que integra o projeto Faria Lima) foi contrabalançada pela eliminação de 8.317 postos de trabalho na região central de São Paulo, sugerindo, apenas, o rearranjo geográfico de parte do Setor Terciário. Já no Rio de Janeiro, a concentração de gastos na construção de arenas esportivas e aparatos de segurança, bem como o diminuto período de realização dos jogos não apontam, tampouco, para mudanças de caráter permanente na cidade.

No entanto, se não existem provas concretas de que os grandes projetos urbanos contribuíram efetivamente para alavancar o crescimento econômico das cidades estudadas, o mesmo não se pode dizer a respeito dos impactos sobre as contas públicas. Embora esses projetos tenham sido concebidos a partir de matrizes teóricas e ideológicas semelhantes, devido ao tamanho relativo das cidades envolvidas, seus efeitos sobre as contas públicas foram diferenciados. A Tabela 3 mostra que São Paulo levou 10 anos para consumir R\$ 930 milhões, enquanto o Rio de Janeiro dispendeu R\$ 1,2 bilhão em apenas 4 anos. O peso do projeto Faria Lima nas despesas municipais foi menor que os encargos criados pelos jogos Pan-americanos (0,5% e 2,8%, respectivamente). Tal discrepância foi potencializada pelas diferenças de tamanho entre São Paulo e Rio de Janeiro, pois, enquanto os cariocas pagaram, em média, R\$ 199,00 para sediar o Pan, os paulistanos arcaram com R\$ 85,46 para construir a Faria Lima. Em suma, os sacrifícios infligidos pelos grandes projetos aos moradores do Rio de Janeiro foram maiores que os de São Paulo.

TABELA 3 | Grandes projetos urbanos em São Paulo e no Rio de Janeiro

PROJETO	OPERAÇÃO FARIA LIMA SÃO PAULO	JOGOS PAN-AMERICANOS RIO DE JANEIRO
Gastos realizados	R\$ 930 milhões <sup>(1)</sup>	R\$ 1,2 bilhão <sup>(2)</sup>
Período de realização dos gastos	10 anos	4 anos
Participação das despesas do projeto em relação ao total de gastos da prefeitura	0,5%	2,8%
Gasto médio do projeto por habitante <sup>(3)</sup>	R\$ 85,46	R\$ 199,00

FORNE ELABORAÇÃO DO AUTOR.

NOTAS (1) SALDO ACUMULADO ATÉ 2011. (2) GASTOS SOMENTE DA PREFEITURA. (3) BASE DE CÁLCULO: CONTAGEM POPULACIONAL IBGE/2007 (SÃO PAULO = 10.886.518 HABITANTES E RIO DE JANEIRO = 6.093.472 HABITANTES).

A aceitação da candidatura do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016 e parte das competições da Copa do Mundo de 2014 abriu novos e importantes flancos para a manutenção da estratégia de crescimento por meio da realização de grandes projetos urbanos, nesse caso, eventos esportivos com ampla visibilidade internacional. De pronto, destaque-se a mudança de patamar dos recursos envolvidos. Somente para as Olimpíadas, o orçamento inicial prevê gastos da ordem de R\$ 30 bilhões.

Infelizmente, o padrão que vem sendo observado nos gastos das Olimpíadas não difere, substancialmente, com o registrado nos Jogos Pan Americanos, pois serviços coletivos de amplo alcance social não receberão aportes relevantes de recursos públicos ou privados. Dentre os recursos destinados ao transporte público, item importante da pauta de investimentos das Olimpíadas, parcela expressiva será aplicada em modalidades e roteiros que não atendem plenamente a população socialmente vulnerável do Rio de Janeiro. No sentido oposto, a distribuição geográfica dos investimentos e as recentes mudanças na legislação urbanística apontam, claramente, a priorização de sítios dotados de vazios urbanos e espaços subutilizados com elevado potencial de valorização, tais como o entorno da Barra da Tijuca e a região portuária.

Tais elementos são apenas alguns exemplos de uma lista praticamente infindável de questões que justificam o debate sereno sobre a alocação setorial e geográfica dos recursos públicos no Rio de Janeiro. Afastando-se o ufanismo que cerca os preparativos das Olimpíadas de 2016 em favor da análise ponderada de custos e benefícios, pode-se evitar que a política de desenvolvimento social e econômico se torne refém dos megaeventos ou de quaisquer das modalidades dos grandes projetos urbanos. ©EURE

### Referências bibliográficas

- Castells, M., & Borja, J. E. (1997). Planes estratégicos y proyectos metropolitanos. *Cadernos IPPUR*, 11(1 e 2), 17-35.
- Compans, R. 2004. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In Emurb (Empresa Municipal de Urbanização), Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e CEM (Centro de Estudos da Metrópole) (Orgs.), *Caminhos para o centro. Estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo* (pp. 23-60). São Paulo: Emurb.
- Natal, J. L. & Oliveira, A. (2005). Crescimento econômico interiorano e condições de vida. In J.L. Natal (Org.), *O Estado do Rio de Janeiro Pós-1995: dinâmica econômica, rede urbana e questão social* (pp 2-40). Rio de Janeiro: Publicati Editora.
- Oliveira, A. (2005). Planejamento urbano e geração de empregos: a cidade de São Paulo (Brasil) nos anos 90. *EURE*, 31(92), 47-64. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612005009200003&script=sci_arttext)
- Oliveira, A. (2010). Mega-events, urban management and macroeconomic policy: The 2007 Pan American Games in Rio de Janeiro. *Journal of Urban Planning and Development*, 137(2), 184-192. doi: 10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000054
- Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). (2008). *Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Versão atualizada em julho de 2008*. Disponível em <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/mercados/download/FariaLima030209B.pdf>
- Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). (2011a). *Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Resumo da operação financeira até 31/03/2011*. Disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/arquivos/oufl/ouc\\_faria\\_lima\\_31\\_mar\\_11\\_resumo\\_financeiro.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/ouc_faria_lima_31_mar_11_resumo_financeiro.pdf)
- Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). (2011b) *Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Relatório trimestral (instrução CVM n. 401/2003) relativo a Operação Urbana Consorciada Faria Lima (CEPAC). Versão relativa ao 1º trimestre de 2011*. Disponível em <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/mercados/download/FariaLima-Relatorio-1Trimestre-2011.pdf>
- Revista *Isto é Exame*. (2010). *Pesquisa de imóveis do Ibope 2010*. Disponível em <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/imoveis/infograficos/pesquisa-de-imoveis-do-ibope-2010/>
- Secretaria do Tesouro Nacional/Governo Federal. (2011). *Estatísticas para Estados, Municípios e União*. [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)
- Tribunal de Contas da União (TCU) (2008). *Acórdão 2101/2008*. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=5&dpp=20&p=0>.
- Vainer, C. (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In O. Arantes et al. (Orgs.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. (pp. 64-92). São Paulo: Vozes.

## Desempeño sostenible en Bogotá: construcción de un indicador a partir del desempeño local

**Jesús Carrillo-Rodríguez.** Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

**Claudia E. Toca.** Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

**RESUMEN** | El desarrollo sostenible es uno de los temas que concentran la atención de académicos de distintas disciplinas, especialmente en los países en vía de desarrollo. Sin embargo, los esfuerzos se han limitado a describirlo y descomponerlo a partir de sus dimensiones —económica, social y ambiental— descuidando su medición y posterior evaluación. El diseño de indicadores, una actividad normal en otros contextos, encarna cierta dificultad cuando de obtener resultados integrados se trata. Regularmente, la tendencia es a obtener calificaciones independientes para cada dimensión, para posteriormente promediarlas y obtener así el indicador único. En un intento por superar estos procedimientos y por animar el debate, se presenta una propuesta de Índice General de Desempeño Sostenible a partir de indicadores locales de la ciudad de Bogotá, utilizando para su procesamiento técnicas estadísticas multivariadas. La finalidad es contar con una herramienta que dé soporte a la toma de decisiones de investigadores y de autoridades locales.

**PALABRAS CLAVE** | indicadores ambientales, sustentabilidad urbana, desarrollo sustentable.

**ABSTRACT** | *Sustainable development is one of the issues that has concentrated the attention of diverse academic fields, especially in developing countries. However, efforts have been limited to describe and decompose the economic, social and environmental dimensions of this issue neglecting its measurement and evaluation. The design of indicators, a normal action in other contexts, embodies a difficulty to obtain integrated results. Regularly, the trend is to obtain independent measures for each dimension, that are then averaged into a sole indicator. In an attempt to overcome these procedures and to animate this debate, this paper proposes a General Index of Sustainable Performance originated from local indicators for the city of Bogota, using multivariate statistical techniques for its processing. The objective is to provide a tool that supports decision making for researchers and local authorities.*

**KEY WORDS** | *environmental indicators, urban sustainability, sustainable development.*

Recibido el 25 de enero de 2011, aprobado el 30 de julio de 2012

E-mail: Claudia E. Toca, cleutoto@etb.net.co | Jesús Carrillo-Rodríguez, jesus.carrillo@uexternado.edu.co

### Introducción

Es normal que estado y proceso tiendan a ser confundidos, lo que redundaría en que, en el caso que aquí se trata, *sostenibilidad* y *desarrollo sostenible* hayan sido tratados en forma indiferenciada. Vale la pena, sin embargo, distinguirlos. Mientras que la sostenibilidad es el estado que permanece firme y sólidamente establecido, asentado, inalterado e inamovible, el desarrollo es un proceso de mejora del cual partimos hoy hacia el estado ideal, denotando por ello mayor urgencia (Rao, 1998, p. 28). Por su parte, la sustentabilidad y el desarrollo sustentable son conceptos que se suman a la anterior discusión. La diferencia entre un proceso sostenible y uno sustentable radica en que mientras aquel puede mantenerse por sí mismo, este demanda ayuda externa o intervención de otros. Es por ello que la sustentabilidad se define como un estado que exige mantenimiento o suministro de los medios de supervivencia y de persistencia, con el fin de que pueda extender su acción en el tiempo y en el espacio (Coen, 2006, p. 2). En el Banco Mundial, el desarrollo sostenible, considerado desde la perspectiva de un proceso de gestión de ventaja, parte de la idea de que el bienestar de una sociedad está determinado por aquella riqueza total que debe ser conservada. Esto es, un país es sostenible solo si conserva su legado total de capital productivo, que incluye categorías de capital como manufacturera, natural, humano y social o institucional (Mueller, 2008, p. 208).

Caracterizar y medir el desarrollo sostenible implica optar por alternativas en cuanto a la definición y cuantificación de lo desarrollado, de lo sostenido y del tiempo durante el que se hace. Las metas, los indicadores, los objetivos y las tendencias del desarrollo sostenible derivan de dichas alternativas. Las metas son amplias, pero las formulaciones cualitativas son específicas (no se ahorrarán esfuerzos para liberar a hombres, mujeres y niños de condiciones de deshumanización y abyección); los indicadores son medidas cuantitativas elegidas para evaluar el progreso o distancia en relación con una meta formulada (para pobreza extrema se usa la proporción de gente cuyo ingreso es menor a un dólar diario); los objetivos usan indicadores para hacer las metas más específicas, con puntos de terminación y programación (reducir a la mitad la proporción de gente viviendo con menos de un dólar diario para el año 2015). Las tendencias son cambios en los valores de los indicadores en el tiempo, y sobre ellas inciden fuerzas conductoras y respuestas políticas (Parris & Kates, 2003, pp. 572-573).

La medición del desarrollo sostenible se reconoce como un prerrequisito esencial para promover una sociedad sostenible (Mitchell, 1996 en Hilson & Basu, 2003, p. 327). Con el fin de evitar la sobrecarga de datos, los indicadores son adoptados como herramientas para producirlos y sintetizarlos en información útil. Idealmente, un índice o un indicador es un medio recomendado para reducir una gran cantidad de datos a su forma más simple. Un índice adecuadamente diseñado evitará la pérdida de información que puede ocurrir en un proceso de simplificación (Ott, 1978 en Hilson & Basu, 2003, p. 327). Numerosos enfoques técnicos han sido usados para el desarrollo de sistemas de caracterización y medida del desa-

rrollo sostenible. Las alternativas metodológicas involucran asuntos de disponibilidad y uso de datos, escala espacial y temporal, selección y agregación de indicadores. Una revisión de los distintos métodos usados permite inferir que casi todos los indicadores usados se derivan de fuentes de datos existentes y que la naturaleza de los conjuntos de datos difiere ampliamente (Parris & Kates, 2003, p. 577).

### Los indicadores en la evaluación del desarrollo sostenible

Los indicadores desempeñan un papel crucial en los sistemas de evaluación, especialmente los de impacto y de resultados. Constituyen un instrumento para la evaluación cuantitativa, por lo que su construcción demanda tratar con cifras, compilar datos y realizar análisis de tipo estadístico. Previo a su construcción, se requiere identificar las variables que se van a medir y definir parámetros de medición, para posteriormente derivar resultados de su aplicación y tomar las decisiones del caso.

En términos amplios, los indicadores son representaciones simbólicas (números, símbolos, gráficos o colores), diseñados para comunicar una propiedad o tendencia en un sistema o ente complejo. Tradicionalmente, los números han sido los indicadores usados por los responsables de tomar decisiones. Los indicadores de desarrollo sostenible óptimos son aquellos que capturan las características esenciales del sistema y muestran una trayectoria científicamente verificable de mantenimiento o mejora en las funciones del sistema (Moldan & Dahl, 2007, pp. 1-2). Por definición, los indicadores son herramientas de comunicación; y dado que el desarrollo sostenible es un proceso *multistakeholder*, deberán comunicar a una variedad de grupos. En estas circunstancias, es importante considerar que algunos usuarios necesitan información simple y estructurada y otros prefieren un nivel intermedio de detalle; por su parte, los responsables de las políticas públicas y los académicos pueden demandar información más técnica (Moldan & Dahl, 2007, p. 4).

Necesariamente, los indicadores se limitan a la esfera de lo medible, pudiendo reflejar la realidad en forma imperfecta (como los modelos). En la práctica, su calidad está determinada en gran parte por la forma como la realidad es trasladada a medidas y datos, sea de forma cualitativa o cuantitativa. Inevitablemente, la calidad de los indicadores depende de los datos subyacentes que son usados para diseñarlos. Tal parámetro puede ser juzgado a partir de cinco dimensiones metodológicas: propósito e idoneidad en escala y precisión; mensurabilidad; representación del fenómeno estudiado; fiabilidad y factibilidad; y sociabilidad entre los integrantes de la audiencia objetivo. Difícilmente se puede encontrar un indicador perfecto, por lo que su diseño deberá implicar algunos intercambios metodológicos entre la factibilidad técnica, la utilidad societal y la consistencia sistémica. Aunque esto puede parecer deseable para mejorar la calidad de los datos y para desarrollar nuevos datos formulados sobre un cierto número de asuntos y escalas, puede llevar a que los indicadores aumenten costosamente (Moldan & Dahl, 2007, p. 10).

Una demanda particular en el marco de la evaluación de las estrategias de desarrollo sostenible es proporcionar indicadores que sirvan para medir el progreso y

para facilitar el aseguramiento de la calidad en el desarrollo de la estrategia elegida (Geßner, Schulz & Kreeb, 2001, p. 68). El mejor punto de partida para dicha evaluación es el conjunto de principios de Bellagio, desarrollados por el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible, principios que sirven como guías en los procesos de elección y diseño de indicadores, de interpretación y de comunicación de resultados y que proporcionan un vínculo entre la teoría y la práctica. Los principios de Bellagio indican de manera particular lo que guiará la evaluación del progreso del desarrollo sostenible:

(1) Visión y metas del desarrollo sostenible. (2) Perspectiva holista que implica revisión y dirección del sistema general y de los subsistemas social, ecológico y económico. (3) Elementos esenciales resumidos en equidad y disparidad en asuntos humanos y sociales, condiciones ecológicas determinantes de la vida y del desarrollo económico, y actividades que contribuyen al bienestar humano y social. (4) Alcance apropiado al adoptar un horizonte de largo plazo para humanos y ecosistemas y entrega de respuestas a las necesidades de generaciones futuras y de procesos decisorios actuales. (5) Enfoque práctico, por ofrecer un marco organizado y estandarizado que vincule visión y metas a un número limitado de indicadores y a la evaluación. (6) Apertura pública de métodos y datos. (7) Comunicación efectiva para comprometer a los decisores. (8) Participación e inclusión de grupos de interés en las decisiones. (9) Evaluación continua, iterativa, adaptativa y reactiva, y ajustes necesarios. (10) Capacidad institucional reflejada en el apoyo en procesos de decisión y en capacidad para recopilar, procesar y documentar datos. (Hardi & Zdan, 1997, en Geßner, Schulz & Kreeb, 2001, p. 68)

A los asuntos críticos de diseño y construcción de indicadores se suman problemas relacionados con la calidad y la disponibilidad de datos, con la agregación espacial de estadísticas y con la interpretación (Hemphill, Bwerry & McGreal, 2004, pp. 727-728). En primer lugar, la construcción de indicadores exige consenso en torno a la definición precisa del desarrollo sostenible, a sus principales retos y a las reglas de evaluación, acuerdo que demanda años de trabajo en investigación en el contexto particular (Schleicher-Tappeser, 2001, p. 55). Entenderlo como un proceso de aprendizaje colectivo es la clave para desarrollar un sistema de evaluación adecuado; el aprendizaje cambia continuamente la perspectiva relacionada con qué podría y debería hacerse (objetivos) y cómo debería y podría hacerse (medios y métodos). Las evaluaciones pueden ayudar en ambos niveles (Schleicher-Tappeser, 2001, p. 56).

En la actualidad, los indicadores de desarrollo sostenible se encuentran en todos los niveles: regional, nacional, local y hasta comunitario; no obstante, se ha identificado la necesidad de una nueva agenda que examine los vínculos entre el desarrollo del indicador y la acción política (Rydin, Holman & Wolff, 2003, p. 582). Dado que el nivel abordado en el presente trabajo es el local, se deben tener en cuenta aspectos importantes, como el entendimiento del contexto en el que los indicadores están siendo desarrollados, lo que implica transitar de la actividad técnica a la tarea política, considerando la interacción entre intereses de distintos actores. A este respecto, es de advertir que los indicadores son asuntos del *governance* y no del gobierno (Eckerberg & Mineur en Rydin, Holman & Wolff, 2003, p. 583). Es la pers-

pectiva del *governance* la que fomenta un énfasis mucho más amplio de actores (no solo los políticos). Otro aspecto que hay que considerar es la relación entre experto y lego, entre comunidades representadas y funcionarios públicos, entre técnicos y profesionales de política. Se exige experiencia no solo para la especificación del indicador, sino para la recolección de datos y su monitoreo. Por último, es importante aclarar la idea de que el indicador es solo una política de medición del desarrollo sostenible. El involucramiento de diferentes actores en el diseño de indicadores no es solo un ejercicio de poder de los participantes; es, al mismo tiempo, una práctica de imposición de visiones particulares sobre lo que podría ser desarrollo sostenible (Rydin, Holman & Wolff, 2003, p. 583).

Habiendo evidenciado la importancia de los indicadores para los sistemas de evaluación, conviene ahora hacer una revisión de los distintos tipos de indicadores diseñados para la valoración del desarrollo sostenible de ciudades.

### Diseño de indicadores de desarrollo sostenible

El trabajo con indicadores implica tres momentos: diseño, aplicación y ajuste. El diseño de indicadores de desarrollo sostenible no debe limitarse al ejercicio teórico o académico; debe ser participativo e involucrar a actores clave que puedan orientar su progreso (decisores de política, empresarios, miembros de organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en general). En ciudades como Sobantu (Sudáfrica), los indicadores son seleccionados a partir de la consulta a ciudadanos como pensionados, estudiantes, mujeres asociadas a cooperativas agropecuarias, miembros de partidos políticos y de organizaciones comunitarias, entre otros. Esto les ha permitido identificar tres asuntos básicos: desempleo, ambiente y salud (Terry, 2008, p. 228).

Los indicadores diseñados para cada dimensión del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental— han sido objeto de críticas por no ofrecer un panorama integral; en su lugar, comienzan a tener mayor aceptación los índices que demandan la combinación de los tres. De manera independiente, han sido identificados indicadores sociales, como gasto en educación del PIB, esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad materna, predominio del uso de anticonceptivos, inmunización contra enfermedades infecciosas durante la infancia, cambio de la población en edad escolar, proporción bruta y neta de matrícula en escuelas primarias, porcentaje bruto de matrícula en escuelas secundarias, tasa total de fertilidad, estudiantes matriculados, tasa de alfabetización adulta, gasto nacional en salud dedicado al cuidado local de la salud y gasto estatal en salud relacionado con el PIB. Para la dimensión ambiental se identifican indicadores como extracción anual de agua subterránea y superficial, consumo doméstico de agua por habitante, crecimiento poblacional en áreas costeras, índice nacional de lluvias mensuales y superficie de suelo protegida. Entre los indicadores de la dimensión económica se tiene el PIB por habitante, protección ambiental en función del PIB, deuda/PIB e inversión extranjera directa (Herrera et al., 2003, p. 355). Los distintos estudios

establecen una correlación entre los indicadores de cada dimensión (análisis de componentes) para diseñar un índice único de sostenibilidad.

Los índices correlacionados proporcionan un panorama claro del sistema completo, revelan relaciones clave entre subsistemas y entre los componentes principales y facilitan el análisis de fortalezas y debilidades críticas (Moldan & Dahl, 2007, p. 4). Si bien los indicadores independientes son notables, un avance digno de reconocimiento es la propuesta de indicadores en las intersecciones de las dimensiones. En la intersección económico-ambiental figuran productividad de recursos (PIB/insumos materiales totales) e intensidad del transporte; en la socioeconómica, productividad laboral y distribución del ingreso por percentil; y en la socioambiental, problemas de salud ambiental y acceso a los bienes comunes (Moldan & Dahl, 2007, p. 29).

Limitar la evaluación a la medición de un conjunto estandarizado de indicadores no ha ofrecido respuestas satisfactorias a los diferentes retos del desarrollo sostenible. Un rastreo de los enfoques para su evaluación permite distinguir dos tipos: aquellos que enfatizan la dimensión ecológica y en los que se distinguen cuatro elementos: progreso, justicia, durabilidad y resiliencia (Thin, 2002 en Hermans & Knippenberg, 2006, p. 301); y enfoques estrechamente relacionados con los tres pilares o capitales del desarrollo sostenible: social, económico y ecológico, y que se han convertido en los más comunes desde su adopción por parte del Banco Mundial. Respecto de estos pilares, la Oficina Federal de Estadística Suiza (2002) identifica tres parámetros: i) eficiencia económica, que incluye sistema económico, eficiencia/competitividad, flexibilidad/estabilidad, consumo, producción, empleo y comercio internacional; ii) responsabilidad ecológica, considerando consumo de recursos y materiales, generación de desperdicios, riesgos, paisaje natural y cultura; y iii) solidaridad social, que considera condiciones de vida, igualdad de oportunidades, cohesión social, solidaridad internacional y preservación del capital humano (Hermans & Knippenberg, 2006, p. 301). En otro contexto, para el Centro Internacional para los Estudios Integrales, en Maastricht (Holanda), la eficiencia conduce el desarrollo económico, la justicia marca el desarrollo social y la resiliencia orienta el desarrollo ecológico.

En términos de evaluación, la sumatoria del desempeño de los tres pilares es vista como simplista y reduccionista. Si se quiere evitar dicha consideración, es preciso operar desde un metanivel, para estar en capacidad de derivar principios que puedan ser usados en la evaluación de interfases e intercambios entre los tres pilares (metaevaluación). Bajo las propuestas anteriores, eficiencia, justicia y resiliencia son los puntos propuestos para la evaluación del desarrollo sostenible. Dado que en su marco, definición y medición de la eficiencia están en función del contexto y de la situación, y que en una economía de bienestar la eficiencia incluye conceptos de justicia, solidaridad e interés ambiental, muchos ejercicios de evaluación omiten indicadores de eficiencia para concentrarse en los de justicia y de resiliencia (Hermans & Knippenberg, 2006, pp. 301-302).

La idea de justicia en el desarrollo sostenible está basada en la noción de equidad: creer que todos en la tierra (generaciones presentes y futuras) tienen el derecho a una

buena vida. Se podría argumentar (como lo hace Langhelle, 2000, en Hermans & Knippenberg, 2006, p. 306) que la sostenibilidad es una precondition de la justicia; sin embargo, surgen dudas en torno a la habilidad del principio de la preservación justa para evitar el agotamiento de los recursos naturales por parte de una generación a expensas de las generaciones futuras. La aplicación de la teoría sobre justicia (inter e intrageneracional) conduce a la interpretación antropocéntrica del desarrollo sostenible, en virtud a que la única especie receptora de justicia es la humana, dejándose de lado la animal y la vegetal. Con el ánimo de incluir una visión más biocéntrica, se propone la resiliencia como principio regulador de la interacción del hombre con su ambiente natural y sus espacios. El supuesto de la resiliencia es que los sistemas dinámicos (ecosistemas, sociedades o economías) no se mueven necesariamente hacia un equilibrio estable, sino que pueden tener diversos equilibrios más o menos estables. El cambio en los sistemas dinámicos no es continuo y gradual, sino episódico, con una lenta acumulación y conservación de estructura, puntuada por inesperadas fugas de energía y reorganización de aquella estructura (Hermans & Knippenberg, 2006, p. 307).

La resiliencia es la cantidad de interrupción que un sistema puede absorber y mantenerse inmóvil dentro del mismo estado o dominio de atracción; el grado en que el sistema es capaz de autoorganizarse (frente a carencia de organización o una organización forzada por factores externos); y el grado en que el sistema puede construir e incrementar la capacidad de aprendizaje y adaptación (Carpenter, 2001 en Hermans & Knippenberg, 2006, p. 308). Precisamente, Hermans y Knippenberg (2006) proponen un marco para guiar la evaluación del desarrollo sostenible, soportándolo en criterios de justicia y resiliencia.

Otra experiencia que merece ser referenciada es la del Reino Unido, donde el mejoramiento de la calidad de vida se encuentra en el corazón del desarrollo sostenible. Significa lograr de manera simultánea cuatro objetivos: progreso social, que reconoce las necesidades de cada quien; protección efectiva del ambiente; uso prudente de recursos naturales; y mantenimiento de niveles altos y estables de crecimiento económico y empleo (Custance, 2002, p. 20). Es así que los indicadores son resultado del agrupamiento en tres categorías (económica, social y ambiental) de 150 indicadores. La económica agrupa como indicadores el resultado total de la economía, la inversión total y social como porcentaje del PIB y la proporción de gente en edad productiva con trabajo. En la social convergen indicadores de éxito para enfrentar la pobreza y la exclusión social (gente en edad productiva sin capacitación o desempleados), aptitudes a los diecinueve años, años de vida sana esperados, casas catalogadas como inadecuadas para vivir y nivel de criminalidad. La ambiental considera emisiones de gases invernadero, días en los que la polución del aire es mayor, tráfico en vías, ríos de buena calidad, poblaciones de aves salvajes, nuevas casas construidas en terrenos mitigados y aumento de desperdicios. La aplicación de los indicadores varía en términos de la calidad de información, y el gobierno procura publicar un reporte anual con los resultados, las acciones emprendidas al respecto y los planes por implementarse en áreas prioritarias (Hewett & Rayment, 2000, p. 30).

Las naciones de la Unión Europea acordaron la adopción conjunta de indicadores, por lo que la Agencia Ambiental Europea, desde el año 2000, propone un marco común de indicadores de integración de la política desde el punto de vista del desempeño económico, social y ambiental. Entre los indicadores de desempeño económico figuran: tasa de crecimiento anual del PIB, factor total de productividad (labor y capital), procedimientos y semanas necesarios para registrar una empresa, gasto total en investigación y desarrollo por PIB, inversión en equipo como porción del PIB (Munteani & Cuglesan, 2009, p. 24). Los indicadores para medir el desempeño social son tasa de desempleo como una proporción de la fuerza laboral total por género, población entre 25 y 29 años habiendo completado al menos la educación secundaria, distribución del ingreso, cuentas activas de Internet (usuarios residenciales y de negocios) por cien habitantes, ritmos de trabajo máximos. Los indicadores de desempeño ambiental son: consumo interno bruto de energía; emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), de óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) y de metano (CH<sub>4</sub>); emisiones de azufre (SO<sub>2</sub>); emisiones de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>); emisiones de componentes orgánicos volátiles; material particulado PM10; generación de residuos municipales; y uso de acueducto público (Munteani & Cuglesan, 2009, p. 25).

Las experiencias presentadas en este apartado permiten apreciar que, en su mayoría, los indicadores se diseñan para las tres dimensiones y que su aplicación busca la identificación de puntos donde se pueden implementar mejoras, la visualización de tendencias en el desempeño y el establecimiento de bases de conducta donde existen problemas. Esta revisión inspira la investigación en cuanto al diseño de indicadores para las dimensiones del desarrollo sostenible de una ciudad, ejercicio que si bien parte de un interés académico, servirá de referente para los gobernantes locales (alcaldes menores) y para el gobernante distrital (alcalde mayor).

### Diseño de indicadores para el desempeño sostenible de Bogotá

En términos generales, las sugerencias en materia de indicadores se centran en características, agregación y nivel de diseño. Un indicador ideal debe ser fácil de comprender y de aplicar, ser funcional para el ecosistema, tener requisitos tecnológicos modestos, ofrecer mecanismos para que su respuesta sea entendida, argumentarse fácilmente y, en lo posible, evitar la ambigüedad. La clave para el diseño de indicadores radica en garantizar una amalgama económica, ambiental y social (Fricker, 1998 en Hilson & Basu, 2003, p. 328). La cantidad de indicadores y la dificultad para interpretarlos (especialmente por parte de los decisores) sugieren la creación de un índice que condense la información obtenida a través de indicadores agregados. Un índice debe ser multidimensional, relevante, flexible, medible, comprensible y soportado en la historia natural y en realidades sociales, económicas e institucionales (Herrera et al., 2003, pp. 353-354). Los indicadores de desarrollo sostenible pueden diseñarse desde el nivel sectorial o industrial hasta el nacional, pasando por el local, el municipal y el departamental. Teniendo claro el concepto de desarrollo sostenible, es posible la construcción de indicadores de desempeño sostenible para

industrias, municipios, departamentos y países. Se encuentran indicadores de DS que resultan apropiados para el uso a nivel local. En Gran Bretaña, por ejemplo, se desarrolló una guía de treinta indicadores, promovida entre las autoridades locales para elegir el subconjunto considerado adecuado, la cual proporciona algunas ideas conducentes a realizar las adaptaciones del caso (Cartwright, 2000, p. 66).

En correspondencia con lo anterior y para los fines de esta investigación, se examinará el *desempeño sostenible* (DS – actuación) y no el *desarrollo sostenible* (proceso), y se propone que esté determinado por el desempeño económico (DE), el ambiental (DA) y el social (DSc). Cada una de estas dimensiones intenta relacionar asuntos que pudieran dar cuenta del bienestar en un sentido más amplio e integral. De este modo, la dimensión económica estaría reflejando las condiciones materiales del individuo, asumiendo que niveles más altos de ingreso se asocian con niveles más altos de bienestar. La dimensión social incorporaría algunos elementos de la calidad de vida del ciudadano, garantizados autónomamente por las agencias gubernamentales o por una contribución de ambas dimensiones. La dimensión ambiental expresaría las relaciones del individuo con su entorno, sus recursos y todos los beneficios derivados de una relación armoniosa. La función propuesta se expresa de la siguiente manera:

$$DS_i = f (DE_i, DA_i, DSc_i)$$

Cualquier unidad de observación (*i*), bien sea un sector, una industria, una localidad o una ciudad, se desempeñará sosteniblemente en la medida en que garantice de forma integral y simultánea un desempeño económico, social y ambiental adecuado. Ahora bien, el desempeño sostenible de una ciudad capital como Bogotá debería establecerse en función de las unidades territoriales que la componen, es decir, a partir de sus localidades (división política del Distrito Capital). Para efectos del presente análisis, se construyeron indicadores para revelar los distintos atributos de cada dimensión del desempeño sostenible, tomando como base la información proporcionada por la Secretaría de Planeación Distrital. Posteriormente, con un índice general, se sintetizará la multidimensionalidad y la interdependencia de los indicadores y, a partir de este índice, se clasificarán las unidades de observación. A continuación se profundiza sobre los indicadores de cada dimensión del DS.

### Desempeño económico

Para efectos del indicador de desempeño sostenible de Bogotá, una localidad revelará un adecuado desempeño económico en la medida en que garantice a la población económicamente activa una ocupación o actividad económica que le procure no solo los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas de manera autónoma, garantizando una calidad de vida mínima (media-baja), sino también, a futuro, la seguridad de una pensión y la protección contra riesgos profesionales. Los indicadores considerados para la dimensión económica son:

$$DE_i = g(IE_i, IHAE_i, IPEAO_i, IPEAO-ARP_i, IPEAO-FP_i)$$

donde:

$IE_i$	=	Índice de Estrato Adecuado, que refleja la proporción de hogares en estrato superior al medio-bajo. <sup>1</sup>
$IHAE_i$	=	Índice de Hogares con Actividad Económica.
$IPEAO_i$	=	Índice de Población Económicamente Activa Ocupada, medido como la proporción de población económicamente activa ocupada actualmente.
$IPEAO-ARP_i$	=	Índice de Población Económicamente Activa Ocupada Afiliada a una Administradora de Riesgos Profesionales (ARP), medido como la proporción de población con empleo y con protección frente a riesgos profesionales.
$IPEAO-FP_i$	=	Índice de Población Económicamente Activa Ocupada Afiliada a Fondo de Pensiones, expresado como la proporción de población con empleo y con afiliación a un fondo pensional.

A este tenor, las localidades que presentan índices altos son Teusaquillo (1,0), Puente Aranda (0,98), Los Mártires (0,96), Usaquén, Barrios Unidos y Fontibón (0,95). La mayor proporción de hogares con actividad económica se presenta en las localidades de Usme y Tunjuelito (0,07), Bosa, Los Mártires y Antonio Nariño (0,06). Los índices de población económicamente activa ocupada se presentan en Chapinero (0,96), Teusaquillo (0,95), Usaquén, Fontibón y Barrios Unidos (0,94). Las mayores proporciones de población ocupada que cuenta con ARP se presentan en Chapinero (0,58), Usaquén, Fontibón y Suba (0,57). Chapinero, Teusaquillo (0,65), Usaquén (0,61) y Fontibón (0,60) presentan los mayores índices con población afiliada a un fondo de pensiones.

De manera integral, se observa que Fontibón, Usaquén y Teusaquillo son las localidades con mejor desempeño económico. En estas localidades residen ciudadanos económicamente activos de estrato superior a tres, con un ingreso derivado de una actividad económica formal, afiliados a un fondo pensional y protegidos contra riesgos profesionales. Tienen seguridad y protección económica durante su vida activa y a futuro podrán contar con una pensión.

1 La estratificación socioeconómica permite clasificar, en un área determinada, las viviendas y su entorno en distintos estratos o grupos de estratos según sus características. La clasificación socioeconómica por estratos se basa en que la calidad de vida de las personas que conforman los hogares se define por la calidad de la vivienda donde habitan. Las variables que se investigan sobre las viviendas son los factores de estratificación: características de las viviendas (materiales de las fachadas, de las puertas o ventanas, antejardines, garajes), las características del entorno inmediato (vías de acceso, andén y focos de contaminación, etc.), y contexto urbano (relación zona-ciudad y servicios públicos).

## Desempeño social

Para el indicador de sostenibilidad de Bogotá, se asume que una localidad reflejará un desempeño social adecuado en la medida en que los miembros de las familias habiten casas o apartamentos dignos, de preferencia propios y con condiciones mínimas de alimentación para los menores de cinco años; y hogares donde los niños estén asistiendo a un hogar comunitario, guardería o escuela y estén recibiendo apoyo alimentario. Altas tasas de alfabetismo de los adultos y proporciones de adultos con educación media también indicarían el apropiado desempeño social de las localidades, así como adultos con formación media. En cuanto a seguridad social, se propone, igualmente, la proporción de afiliados al sistema de salud (subsidiado o contributivo). La función considerada es:

$$DSc_i = h (IACM_i, IAAM_i, IAEN_i, IASM_i, IAM15_i, IASS_i, IVP_i, IHC-A_i)$$

donde:

---

$IACM_i$  = Índice de Alimentación Comunitaria de Menores, medido como la proporción de niños menores de cinco años que asisten a hogar comunitario, guardería o preescolar y reciben almuerzo o merienda en forma gratuita o por un pago simbólico.

---

$IAAM_i$  = Índice Apoyo Alimentario a Menores, medido por la proporción de menores de cinco años que reciben almuerzo en comedor comunitario o bono para compra de alimentos o canasta de alimentos.

---

$IAEN_i$  = Índice Asistencia Escolar de Menores, representado por la proporción de niños entre cinco y once años que asisten a la escuela.

---

$IESM_i$  = Índice Educación Media, medido por la proporción de población con un nivel secundario y medio de educación.

---

$IAM15_i$  = Índice Alfabetismo de Mayores, que representa la proporción de población mayor de quince años que sabe leer y escribir.

---

$IASS_i$  = Índice Afiliación Sistema Salud, que refleja la proporción de personas afiliadas al régimen contributivo o subsidiado.

---

$IVP_i$  = Índice Hogares Vivienda Propia, que representa la proporción de hogares en vivienda totalmente pagada.

---

$IHC-A_i$  = Índice Hogares en Casa o Apartamento, que incluye la proporción de hogares que garantizan a sus miembros un espacio digno.

---

Los índices revelan que las mayores proporciones de niños menores de cinco años que reciben alimentación comunitaria se ubican en Santafé (0,53), Barrios Unidos (0,51), Teusaquillo (0,49) y Usaquén (0,48). En Rafael Uribe Uribe (0,33), La Candelaria (0,30), San Cristóbal (0,29), Santafé y Usme (0,28) se presentan los mayores índices de niños menores que reciben algún tipo de apoyo alimentario. Los mayores índices de niños entre cinco y once años que asisten a la escuela se dan en Teusaquillo (1,0), Chapinero, Usme, Tunjuelito, Fontibón y Antonio Nariño (0,99). Chapinero (0,75), Teusaquillo y Puente Aranda (0,72) presentan los más altos índices de población mayor de dieciocho años con educación media como mínimo. Los índices de alfabetismo en población mayor de quince años son alentadores, puesto que en todas las localidades superan el 0,96. La afiliación al sistema de salud es representativa en todas las localidades, con los índices más bajos correspondientes a Los Mártires y Rafael Uribe Uribe (0,81). La mayor proporción de hogares en vivienda propia se identifican en Usme, Ciudad Bolívar (0,47), Teusaquillo (0,45), Usaquén y Chapinero (0,44). Aunque cada vez son más las familias que tienen condiciones habitacionales dignas (casa o apartamento), La Candelaria es la localidad que presenta el índice más bajo (0,77), lo que se explica por la alta presencia de inquilinatos.

Una interpretación global permite identificar a Teusaquillo, Chapinero y Usaquén como las localidades con mejor desempeño social, dado que concentran la mayor proporción de hogares con niños menores de cinco años (grupo prioritario en materia social) que reciben alimentación o ayuda, con niños menores de once años que asisten a la escuela y forman parte de hogares que cuentan con vivienda propia. Los resultados en materia de alfabetismo y de afiliación al sistema de salud (subsidiado) suman al indicador de desempeño social de la localidad. Conviene vincular estos resultados con el tema de los estratos socioeconómicos, ya que en Teusaquillo domina el estrato cuatro, en Chapinero el seis y el cuatro, y en Usaquén el tres.

### Desempeño ambiental

El indicador de sostenibilidad propuesto para Bogotá considera aspectos ambientales como la recolección de basuras por servicios públicos, consumo doméstico de agua de acueducto (público, comunal o veredal), el uso de electricidad y gas para la preparación de alimentos, viviendas que no son afectadas por desastres naturales, ubicación de viviendas ambientalmente adecuada e inventario de árboles. Se reconoce que a este desempeño se debería sumar el índice de emisiones atmosféricas; no obstante, la falta de datos sobre el material particulado PM10 para ciertas localidades obligó a su exclusión en esta ocasión. Sus relaciones se especifican así:

$$DA_i = i (IRB_p, ICAA_p, IUE-G_p, IHVsAD_p, IUAAV_p, IAH_i)$$

donde:

$IRPB_i$	=	Índice Recolección Pública Basuras, que refleja la proporción de hogares cuyas basuras son recogidas por el servicio de aseo público.
$ICAA_i$	=	Índice Consumo Doméstico Agua Acueducto, que representa la proporción de hogares donde se preparan alimentos con agua proveniente del acueducto público.
$IUE-G_i$	=	Índice Uso Electricidad o Gas Natural en Cocina, que da cuenta del porcentaje de hogares que para preparar sus alimentos emplean electricidad o gas natural conectado a red pública.
$IHVAD_i$	=	Índice Hogares en Vivienda sin Afectación por Desastres Naturales, mismo que indica la proporción de hogares cuya vivienda no ha sido afectada por avalanchas, derrumbes, deslizamientos, desbordamientos, crecientes, arroyos, inundaciones o hundimientos de terreno.
$IUAAV_i$	=	Índice Ubicación Ambientalmente Adecuada de Viviendas, que revela la proporción de viviendas alejadas de focos de afectación como industrias, basureros, aeropuertos, canales de aguas negras, plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.
$IAH_i$	=	Índice Árboles por Habitante, que indica la cantidad de árboles que le corresponde a cada habitante.

Conviene anotar que la prestación del servicio de recolección de basuras en la ciudad de Bogotá ha aumentado su cobertura en toda la ciudad, razón por la que todos los índices superan el 0,98. Igualmente, en materia de consumo de agua del acueducto público, cada vez son mayores los hogares beneficiados, con datos que superan el 0,93. El uso de la electricidad y el gas natural en las cocinas de los hogares se ha masificado; es así que las menores proporciones se identifican en La Candelaria, Los Mártires (0,62), Barrios Unidos (0,66) y Santafé (0,67). Del mismo modo, son cada vez mayores los esfuerzos por ubicar las viviendas en sitios seguros y estables, con el fin de evitar daños por desastres naturales; prueba de ello es la alta proporción de viviendas que no han sufrido ningún tipo de daño. Solo Fontibón y Ciudad Bolívar presentan índices altos de afectación (0,12 y 0,11, respectivamente). En materia de arborización, todas las localidades resultan mal evaluadas;

la mejor situación corresponde a los habitantes de Santafé, con una fracción de árbol equivalente a 0,86. El problema se torna más preocupante en las localidades de Bosa y de Ciudad Bolívar, donde por cada habitante hay 0,04 y 0,06 árboles, respectivamente.

Sin desconocer que el desempeño ambiental de las localidades bogotanas ha mostrado avances por la vía de la prestación de servicios públicos domiciliarios (agua potable, gas, electricidad, alcantarillado, recolección de basuras), el tema de la contaminación del aire sigue siendo un asunto muy serio en toda la ciudad, pero particularmente en Puente Aranda, Fontibón y Kennedy. Al respecto, el indicador de árboles en estas localidades es desalentador, pues en lugar de acercarse a la unidad (un árbol por habitante) para así garantizar la absorción de parte del dióxido de carbono que se encuentra en el aire, los inventarios de arborización de estas tres localidades están muy cercanos a los de Ciudad Bolívar. En consecuencia, el desempeño ambiental en este aspecto particular afectará el desempeño social, pues son los niños menores de cinco años los que resultan impactados (morbilidad, mortalidad) producto de la contaminación ambiental.

Para cerrar este apartado, se tiene que Fontibón, Usaquén y Teusaquillo exhiben los mejores resultados en materia económica; Teusaquillo, Chapinero y Usaquén en asuntos sociales; y Santafé en la dimensión ambiental. Con el fin de complementar este análisis, conviene considerar todas las dimensiones de manera simultánea para, en términos generales, saber cuál(es) localidad(es) revelan el mejor índice de desarrollo sostenible y realizar los comparativos del caso.

### Índice general de desempeño sostenible

La construcción de indicadores para cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) exigió la medición independiente de una cantidad de variables expresadas en distintas unidades (hogares, viviendas, población, etc.). Conviene ahora el uso de técnicas multivariadas que permitan un análisis simultáneo de las variables consideradas en cada dimensión. La pretensión es identificar un número pequeño de nuevas variables (componentes) para cada dimensión del DS que concentre la mayor cantidad posible de información, por lo que se elige el Análisis de Componentes Principales (ACP). Estos componentes podrán ser sintetizados en un índice general, que permita posteriormente clasificar las localidades bogotanas mediante una técnica de agrupamiento (Análisis Cluster). En términos sencillos, primero se reduce el número de variables y luego se clasifican las unidades de análisis.

#### Componentes principales de la dimensión económica

El ACP con cinco indicadores de la esfera económica (hogares en estrato superior al medio-bajo, hogares con actividad económica, población económicamente acti-

va ocupada, población con empleo y con protección frente a riesgos profesionales y población con empleo y afiliación a un fondo pensional) reduce toda la información original a un solo componente principal (Anexo 1), el cual explica un 75,29% de la varianza total (Cuadro 1). Su cálculo es el resultado de dividir la magnitud del autovalor entre el número de indicadores considerados ( $3,765/5$ ). Los demás componentes, al ser menores a la unidad, dejan de ser considerados a la luz del criterio de Kaiser para la extracción de factores. Es importante anotar que el primer componente principal está asociado con los indicadores de la población económicamente ocupada, el estrato socioeconómico, la afiliación al fondo pensional y a la administradora de riesgos profesionales. De otra parte, está negativamente asociado al indicador de hogares con actividad económica (-0,833). Lo que intenta la técnica es que las cargas de las variables sean altas en un factor y bajas en otro; cargas altas en un factor indican que la variable está representada por el factor y podría hablarse de su correlación.

**CUADRO 1 | Varianza dimensión económica**

COMPONENTE	AUTOVALORES INICIALES			SUMAS DE LAS SATURACIONES AL CUADRADO DE LA EXTRACCIÓN		
	TOTAL	% DE LA VARIANZA	% ACUMULADO	TOTAL	% DE LA VARIANZA	% ACUMULADO
1	3,765	75,296	75,296	3,765	75,296	75,296
2	0,613	12,269	87,565			
Dimensión 3	0,387	7,746	95,311			
4	0,207	4,143	99,455			
5	0,027	0,545	100			

Método de extracción: Análisis de Componentes Principales.

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA.

Las puntuaciones factoriales calculadas (Anexo 2) mediante el método de regresión, indican que Ciudad Bolívar y Usme reportan las menores (-1,73 y -1,29, respectivamente) mientras que Teusaquillo, Chapinero y Usaquén, las de mayor puntuación (1,61, 1,59, y 1,25, para cada una). Esto, de alguna manera, representa un ordenamiento del desempeño económico, indicando sus niveles inferiores y superiores de acuerdo con las localidades estudiadas. En el marco del ACP, las localidades con mejor desempeño económico son Teusaquillo, Chapinero y Usaquén. Es de recordar que de acuerdo con el indicador de desempeño económico, figuraban Fontibón, Usaquén y Teusaquillo, por lo que Fontibón ya no clasifica y, en su lugar, aparece Chapinero.

### Componentes principales de la dimensión social

La dimensión social se plantea a partir de la consideración de ocho indicadores (menores de cinco años que reciben alimentación gratuita en escuela, menores de cinco años que reciben almuerzo en comedor comunitario o bono para compra de alimentos, niños entre cinco y once años que asisten a la escuela, población con un nivel secundario y medio de educación, población mayor de quince años alfabetizada, personas afiliadas al sistema de salud, hogares en vivienda propia y hogares en vivienda digna). Aplicando la técnica multivariada, se reducen a tres componentes principales (Anexo 1), mismos que explican un 78,17% de la varianza acumulada (Cuadro 2). El primer componente principal representa un 43,13% de la varianza y está asociado positivamente con el indicador de alfabetización de mayores de quince años (0,901), con el de afiliación a los servicios de salud (0,827) y con el de vivienda digna (0,794). El segundo componente representa un 19,67% y el tercero, un 15,36%.

CUADRO 2 | Varianza dimensión social

COMPONENTE	AUTOVALORES INICIALES			SUMAS DE LAS SATURACIONES AL CUADRADO DE LA EXTRACCIÓN			
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
Dimensión	1	3,45	43,131	43,131	3,45	43,131	43,131
	2	1,574	19,677	62,808	1,574	19,677	62,808
	3	1,229	15,366	78,173	1,229	15,366	78,173
	4	0,832	10,399	88,572			
	5	0,557	6,966	95,538			
	6	0,172	2,154	97,692			
	7	0,099	1,238	98,93			
	8	0,086	1,07	100			

Método de extracción: Análisis de Componentes Principales.

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA.

Las puntuaciones factoriales calculadas para la dimensión social (Anexo 2) indican que los niveles inferiores están en las localidades de Santafé (-2,04), Candelaria (-1,5) y San Cristóbal (-0,99). Las mejores puntuaciones fueron para Teusaquillo (1,79), Chapinero (1,44) y Usaquén (1,14). Desde el ACP, las localidades con mejor desempeño social son Teusaquillo, Chapinero y Usaquén, coincidiendo con los resultados derivados del indicador de desempeño social.

### Componentes principales de la dimensión ambiental

Los seis indicadores considerados inicialmente (recolección de basuras por servicio de aseo público, preparación de alimentos con agua del acueducto público, uso de electricidad o gas natural conectado a red pública, vivienda que no es afectada por fenómenos naturales, vivienda alejada de focos de afectación y árboles por habitante) se reducen a dos componentes principales (Anexo 1), que explican el 65% de la varianza total. Es importante resaltar la escasa diferencia existente entre ellos, ya que el primero explica un 33,79% y el segundo un 31,91%, como se observa en el Cuadro 3.

**CUADRO 3 | Varianza dimensión ambiental**

COMPONENTE	AUTOVALORES INICIALES			SUMAS DE LAS SATURACIONES AL CUADRADO DE LA EXTRACCIÓN			
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	
Dimensión	1	2,028	33,792	33,792	2,028	33,792	33,792
	2	1,915	31,909	65,7	1,915	31,909	65,7
	3	0,801	13,355	79,056			
	4	0,679	11,318	90,373			
	5	0,426	7,107	97,48			
	6	0,151	2,52	100			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Las puntuaciones factoriales calculadas para la dimensión ambiental (Anexo 2) indican que los niveles inferiores están en Ciudad Bolívar (-2,66), Bosa (-1,82) y Fontibón (-0,75). Las mejores puntuaciones fueron para Candelaria (1,27), Barrios

Unidos (1,22) y Mártires (1,04). En consecuencia, desde el ACP las localidades con mejor desempeño ambiental son Candelaria, Barrios Unidos y Mártires; los resultados del apartado anterior presentaban a la localidad de Santafé con el mejor indicador de desempeño ambiental, por tener el mayor indicador de arborización y de los menores en viviendas que no son afectadas por fenómenos naturales.

### Índice general de desempeño sostenible

A partir de las puntuaciones factoriales de los primeros componentes principales de cada dimensión (columnas F\_DE, F\_DS1 y F\_DA1 del anexo 2) se propone calcular el Índice General de Desempeño Sostenible (IGDS). Para esto fue necesario efectuar un reescalamiento de las puntuaciones, con el fin de obtener calificaciones entre 0 y 100. Este reescalamiento garantiza para el cálculo puntuaciones entre estos límites inferiores y superiores, e incorpora un promedio simple de las dimensiones consideradas; así:

$$IGDS = 1/3(FDE+FDS_{c1}+FDA1)$$

La aplicación del índice general ofrece para cada localidad y para cada desempeño (económico, social y ambiental), los resultados compilados en el Cuadro 4. La localidad Ciudad Bolívar se encuentra en el límite inferior (11,96) y Teusaquillo en el límite superior (93,59). Si bien las restantes localidades se ubican entre estos dos límites, vale la pena mencionar aquellas puntuaciones de desempeño sostenible superiores a 60. Son ellas Engativá, 68,57; Fontibón, 70,52; Puente Aranda, 70,88; Suba, 76,88; Barrios Unidos, 76,92; Usaquén, 83,07 y Chapinero, 86,47.

La realidad observable ofrece todos los argumentos y justificaciones para los resultados obtenidos, ya que en Ciudad Bolívar, localidad ubicada al sur de la ciudad y en la que solamente se encuentra población de estrato uno, son los asuntos económicos y sociales los que hacen caer el índice general. Allí, la subnormalidad y la marginalidad tienen sus orígenes en las limitadas posibilidades de ocupación para los casi 600.000 habitantes, un empleo que les permita satisfacer necesidades tan básicas como habitación digna y adecuada, alimentación, educación y salud, especialmente para la población de menores de edad. Pero la adversidad en Ciudad Bolívar no solo domina el frente económico y, en consecuencia, el social, sino que también tiene lugar en el tema ambiental. El índice general se ve impactado por la alta proporción de viviendas afectadas por desastres naturales, producto de que la mayoría de los terrenos inestables han sido ocupados sin las necesarias actividades de mitigación del suelo. En consecuencia, los deslizamientos, la erosión y los desplazamientos de los cerros y montañas impactan con frecuencia a las familias de la localidad. Por otra parte, los contaminantes ambientales no son absorbidos, dadas las bajas proporciones de arborización.

CUADRO 4 | Índice general de desarrollo sostenible

Localidad	F_DE	F_DSI	F_DAI	Rescal.DE	Rescal.DSI	Rescal.A	NDE	NDSc	NDA	IGDS
Ciudad Bolívar	-1,73	-0,67	-2,66	0	1,37	0	0	36	0	11,96
Santafé	-1,01	-2,04	0,13	0,72	0	2,79	22	0	71	30,85
Bosa	-0,49	-0,1	-1,82	1,24	1,94	0,84	37	51	21	36,45
Rafael Uribe Uribe	-0,94	-0,98	-0,3	0,79	1,06	2,36	24	28	60	37,02
Usme	-1,29	-0,36	-0,05	0,44	1,68	2,61	13	44	66	41,11
San Cristóbal	-0,18	-0,99	-0,65	1,55	1,05	2,01	46	27	51	41,59
Tunjuelito	-0,57	-0,18	0,02	1,16	1,86	2,68	35	49	68	50,5
Candelaria	-0,46	-1,5	1,27	1,27	0,54	3,93	38	14	100	50,8
Mártires	-0,59	-0,74	1,04	1,14	1,3	3,7	34	34	94	54,04
Kennedy	0,22	0,19	-0,74	1,95	2,23	1,92	58	58	49	55,13
Antonio Nariño	-0,77	0,32	0,59	0,96	2,36	3,25	29	62	83	57,71
Engativá	0,42	0,27	0,52	2,15	2,31	3,18	64	60	81	68,57
Fontibón	1,23	0,82	-0,75	2,96	2,86	1,91	88	75	49	70,52
Puente Aranda	0,15	0,83	0,55	1,88	2,87	3,21	56	75	82	70,88
Suba	0,87	0,56	0,68	2,6	2,6	3,34	78	68	85	76,88
Barrios Unidos	0,7	0,22	1,22	2,43	2,26	3,88	73	59	99	76,92
Usaquén	1,25	1,14	0,37	2,98	3,18	3,03	89	83	77	83,07
Chapinero	1,59	1,44	0,06	3,32	3,48	2,72	99	91	69	86,47
Tesaquillo	1,61	1,79	0,52	3,34	3,83	3,18	100	100	81	93,59

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Respecto del resultado de Teusaquillo, son importantes algunas reflexiones en materia económica, ya que se trata de una localidad dominada por el estrato cuatro, que concentra, desde principios del siglo XX, la tradición y el desarrollo urbanístico de la ciudad. Ofrece una gran gama de servicios financieros, educativos, culturales y recreativos, además de ser sede de organismos administrativos del distrito y de la nación. Su índice alto (93,59) puede justificarse por ser la segunda localidad con población económicamente activa ocupada y, en consecuencia, con seguridad en materia pensional; y también por presentar una situación positiva en materia educativa (para niños y adultos). Es de recordar que el indicador de desempeño social presentaba a Teusaquillo con los mejores resultados; pero contrastando las variables consideradas con el estrato, lleva a una conclusión: los niños menores de cinco años de estrato cuatro están recibiendo alimentación gratuita, bono de alimentación o alimentación comunitaria, cuando sus familias están en capacidad de financiarla con sus propios recursos. Esto hace pensar en la necesidad de revisar la focalización de las políticas sociales de infancia, pues posiblemente estén beneficiando a infantes cuyos padres pueden mantenerlos económicamente.

Barrios Unidos y Puente Aranda resultan casos interesantes para el análisis, al presentar índices generales aceptables (76,92 y 70,88) muy acordes con la situación económica de las localidades. Esto es, en ellas residen mayoritariamente hogares del estrato tres, con posibilidades más limitadas en materia de alimentación, salud y educación.

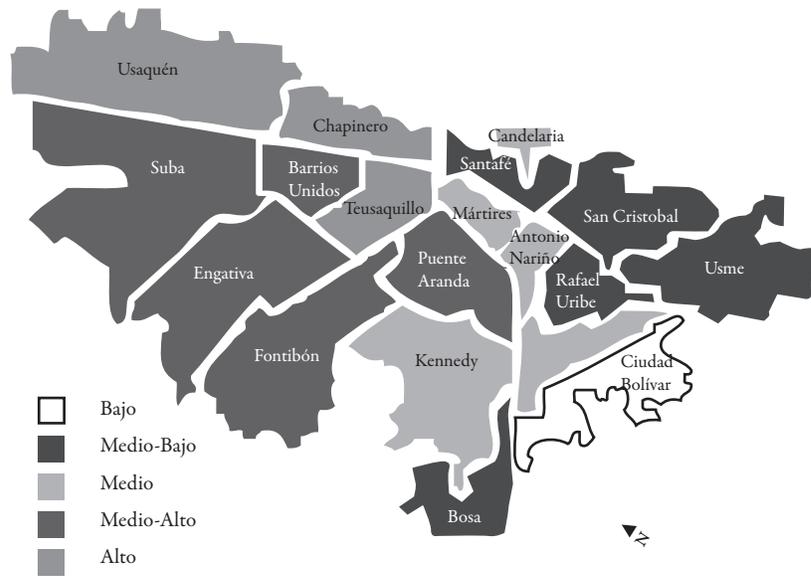
### **Agrupamiento del índice general de desempeño sostenible**

A partir de las revelaciones anteriores surgen dos interrogantes particulares: ¿pueden agruparse los desempeños sostenibles?; ¿cuáles serían los puntos de corte en dicho agrupamiento? Con el fin de darles respuesta se realiza un análisis por conglomerados (Análisis Cluster), determinando de forma arbitraria cinco grupos diferentes. Concretamente, se aplicó un Análisis de Conglomerados Jerárquico para identificar grupos relativamente homogéneos desde la base del IGDS (Figura 1). Con este procedimiento se encontró que en el nivel bajo solo se encuentra la localidad de Ciudad Bolívar; en el medio bajo figuran Santafé, Bosa, Rafael Uribe Uribe, Usme y San Cristóbal; en el medio, Tunjuelito, Candelaria, Mártires, Kennedy y Antonio Nariño. Un grupo medio alto concentra a Engativá, Fontibón, Puente Aranda, Suba y Barrios Unidos; y un desempeño sostenible alto lo ostentan Usaquén, Chapinero y Teusaquillo.

Este agrupamiento ratifica el análisis presentado en la sección anterior en torno a Barrios Unidos y Puente Aranda, e igualmente aplicaría a Fontibón, Engativá y Suba, donde la población del estrato tres es significativa. Desde luego que muchos lectores pueden advertir la coincidencia entre las localidades con índice general de desarrollo sostenible alto y aquellas con las mayores puntuaciones factoriales de la dimensión económica. A este respecto, se aclara que, al no considerar ciertos indicadores en la dimensión social y ambiental (por carecer de la información para todas las localidades bogotanas), como pueden ser inseguridad y criminalidad para

la social y material particulado PM10 para la ambiental, muy seguramente el índice general de Teusaquillo y Chapinero se vería seriamente afectado.

FIGURA 1 | Agrupamiento IGDS



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA.

## Conclusiones

El estudio del desarrollo sostenible, como el de otros fenómenos sociales, encarna, en esencia, una naturaleza compleja y diversa, resultado de la interacción de muchas variables que intervienen simultáneamente y cuya ponderación no se puede establecer de manera anticipada. Acorde con estos postulados, esta investigación propuso el desarrollo sostenible como resultado de la interacción de factores que comprometen dimensiones económicas, sociales y ambientales. Demuestra que para estudiar de manera comprehensiva e integral tales dimensiones, se demanda el uso de técnicas de análisis que den cuenta de esta integralidad y permitan incorporar indicadores que se consideren simultáneamente.

Pensar el desempeño sostenible a la luz de las dimensiones consideradas y con los indicadores propuestos, analizados y resumidos mediante las técnicas seleccionadas, constituye un ejercicio valioso para aquellos interesados en el desarrollo local y en las políticas de descentralización. Como ejercicio académico, permite corroborar la utilidad del instrumental analítico con que se cuenta, como también la necesidad de generar información uniforme para todas las localidades de Bogotá, pues solo así se garantiza el diseño de indicadores adecuados e integrales. Tanto los

indicadores para cada dimensión como el índice general y el agrupamiento de casos, constituyen herramientas informativas útiles para los decisores locales y distritales y para las secretarías involucradas.

Para una ciudad como Bogotá, cuyo proceso de metropolización ha sido aleatorio y desordenado, la obtención de resultados acordes a la realidad permite reconocer y establecer las prioridades de una oferta institucional capaz de dar soporte al bienestar económico, social y ambiental de los capitalinos, vía la canalización de los recursos hacia las zonas que merecen atención prioritaria (localidades con población estratos tres, dos y uno). Este análisis de alguna forma persigue un ejercicio de justicia redistributiva rawlsiana, otorgando más a quien en verdad lo necesita y no a quien, sin necesitarlo, recibe ayuda.

El futuro de las ciudades y los niveles de bienestar de quienes las habitan no se pueden asegurar fácilmente y mucho menos en ausencia de referentes precisos acerca de la sostenibilidad que las caracteriza. Si bien muchas son las alertas encendidas a partir de los resultados de esta investigación, se identifican algunos asuntos prioritarios. Ante fenómenos de urbanización creciente, concentrada (inquilinos) e irregular (barrios de invasión), como los observados en Bogotá, la asignación adecuada de los subsidios para vivienda de interés social resulta un imperativo, por lo que debe prestarse especial atención a las políticas distritales en la materia. Y es que basta con ver el perfil de los favorecidos de estos subsidios en Bogotá: una misma persona puede ser dueña de hasta tres apartamentos o casas de interés social que, desde luego procede a arrendar a quienes en verdad necesitan un techo. No es un secreto, muchos oportunistas están lucrando a partir de la vivienda de interés social. La vivienda digna y propia es un asunto que se requiere atender, por constituir una variable del componente social que está llevando a la baja el índice general de desarrollo sostenible.

Con respecto al asunto de la vivienda, no solo se debe considerar la focalización de los subsidios. El gobierno distrital también debe imponer con severidad sanciones y castigos a los constructores de vivienda social que, al urbanizar en humedales o en terrenos sin las debidas obras de mitigación, exponen el bienestar y hasta la vida en los hogares de estratos bajos. Esta es una situación muy normal en localidades como Fontibón o Ciudad Bolívar.

Como se advirtió en la lectura del índice general de desempeño sostenible, entre más indicadores se consideren para cada dimensión, habrá menores posibilidades de coincidencia entre los resultados del índice general y las puntuaciones factoriales de cada dimensión.

Más allá de los resultados obtenidos, es de resaltar la importancia de la generación de información adecuada, de la difusión de técnicas para su procesamiento y de la incorporación de los resultados en la toma de decisiones colectivas públicas. En el anhelo por construir un mundo mejor y evitar la tragedia de los comunes, es necesario no solo debatir la utilidad de dichas medidas, sino también su perfeccionamiento. La adecuada focalización de la política social bogotana se pone en duda, y en la medida en que esto suceda, el desarrollo sostenible se verá afectado. En este

sentido, la habitabilidad, el bienestar y la armonía social demandan una gestión integral, una mirada holística, pero sobre todo la voluntad de los gobernantes (locales y distrital). ©EURE

### Referencias bibliográficas

- Cartwright, L. E. (2000). Selecting local sustainable development indicators: Does consensus exist in their choice and purpose? *Planning Practice & Research*, 15(½), 65-78. doi: 10.1080/713691874
- Coen Anitúa, Arrigo. (2006). De sostenible y sustentable. [Publicado originalmente en *Correo del Maestro*, 116, 1-2 (<http://www.correodelmaestro.com/antiores/2006/enero/sentidos116.htm>), URL caducado. Versión viernes 22 febrero 2008 en blog *Divergente IDEAS* 24, <http://divergente-ideas.blogspot.com/2008/02/un-datito-de-sostenible-y-sustentable.html>].
- Custance, J. (2002). The development of national, regional and local indicators of sustainable development in the United Kingdom. *Statistical Journal of the United Nations*, 19(1-2) 19-28.
- Gefner, C., Schulz, W. F. & Kreeb, M. (2001). What is a good strategy for sustainable development? A Draft set of evaluation criteria. *Greener Management International GMI*, 36, 67-90.
- Hemphill, L., Berry, J. & McGreal, S. (2004). An indicator-based approach to measuring sustainable urban regeneration performance: Part 1, Conceptual foundations and methodological framework. *Urban Studies*, 41(4), 725-755. doi: 10.1080/0042098042000194089
- Hermans, F. & Knippenberg, L. (2006). A principle-based approach for the evaluation of sustainable development. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 8(3), 299-319.
- Herrera Ulloa, A., Charles, A. T., Lluch Cota, S. E., Ramírez Aguirre, H., Hernández Vázquez, S. & Ortega Rubio, A. (2003). A regional scale sustainable development index: the case of Baja California Sur, Mexico. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 10, 353-360. doi: 10.1080/13504500309470111
- Hewett, Ch. & Rayment, M. (2000). Sustainable development. *New Economy*, 7(1), 29-34. doi: 10.1111/1468-0041.00117
- Hilson, G. & Basu, A. J. (2003). Devising indicators of sustainable development for the mining and minerals industry: An analysis of critical background issues. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 10(4), 319-331. doi: 10.1080/13504500309470108
- Moldan, B. & Dahl, A. L. (2007). Challenges to sustainability indicators. En T. Hák, B. Moldan & A. L. Dahl (Eds.). *Sustainability Indicators: A Scientific Assessment* (pp. 1-24). Washington, D.C.: Island Press.
- Mueller, Ch. C. (2008). Sustainable development: Conceptualizations and measurement. *Brazilian Journal of Political Economy*, 28(2), 207-225. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572008000200002>
- Munteani, I. O. & Cuglesan, N. (2009). Environment and sustainable development indicators for European Union and Romania. *Revista Minelor*, 15(10), 22-30.
- Parris, T. M. & Kates, R. W. (2003). Characterizing and measuring sustainable development. *Annual Review of Environment & Resources*, 28, 559-586. doi: 10.1146/annurev.energy.28.050302.105551

- Rao, C. P. (Ed.). (1998). *Globalization, privatization and free market economy*. Westport, CT: Quorum Books.
- Rydin, Y., Holman, N. & Wolff, E. (2003). Local sustainability indicators. *Local Environment*, 8(6), 581-589. doi: 10.1080/1354983032000152707
- Schleicher-Tappeser, R. (2001). Assessing sustainable development in the European Union. The sustainable quality management. Approach in the context of structural funds. *Greener Management International GMI*, 36, 51-66.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2009). *Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos de las localidades bogotanas*. [En línea], en <http://www.sdp.gov.co>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2009). *Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos de las localidades bogotanas*. [En línea], en [http://www.sdp.gov.co/portal/page/.../21bogota\\_monografia\\_jul\\_2009.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/.../21bogota_monografia_jul_2009.pdf)
- Terry, A. (2008). Community sustainable-development indicators: a useful participatory technique or another dead end? *Development in Practice*, 18(2), 223-234. URL estable <http://www.jstor.org/stable/27751905>

Referencias electrónicas  
[www.bogotamiciudad.com](http://www.bogotamiciudad.com)

## ANEXO 1 Matrices de componentes principales

MATRIZ DE COMPONENTES DESARROLLO ECONÓMICO / <sup>a</sup>	
	Componente
	1
ipeaofp	0,955
ipeaoarp	0,919
ipeao	0,901
ihae	-0,83
ie	0,713

Método de extracción: Análisis de Componentes Principales.

a/ 1 componentes extraídos

MATRIZ DE COMPONENTES DESARROLLO SOCIAL / <sup>a</sup>			
	Componente		
	1	2	3
iacm	0,101	0,446	0,807
iaam	-0,697	0,283	0,324
iaen	0,491	-0,459	0,424
iesm	0,558	-0,639	0,159
iam15	0,901	-0,163	-0,031
iass	0,827	0,295	0,316
ivp	0,526	0,652	-0,179
ihca	0,794	0,371	-0,368

Método de extracción: Análisis de Componentes Principales

a/ 3 componentes extraídos

MATRIZ DE COMPONENTES DIMENSIÓN AMBIENTAL / <sup>a</sup>		
	Componente	
	1	2
ihvsad	0,862	0,224
irpb	0,829	-0,28
iueg	-0,561	-0,423
iuaav	0,021	0,856
icaa	0,485	-0,715
Arboles por habitante	0,215	0,602

Método de extracción: Análisis de Componentes Principales.

a/ 2 componentes extraídos

## ANEXO 2 Obtención del índice general de desarrollo sostenible

Número de caso	Localidad	CALIFICACIONES DE LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN BOGOTÁ / <sup>a</sup>								
		F_DE	F_DS1	F_DS2	F_DS3	F_DAI	F_DAI	F_DAI	F_DAI	F_DAI
1	Ciudad Bolívar	-1,73	-0,67	2,13	-2,11	-2,66				0,69
2	Usme	-1,29	-0,36	1,29	0,45	-0,05				0,24
3	Sanrafcé	-1,01	-2,04	0,61	1,54	0,13				2,2
4	Rafael Uribe Uribe	-0,94	-0,98	-0,25	-0,68	-0,3				-0,14
5	Antonio Nariño	-0,77	0,32	-0,86	-0,94	0,59				-0,74
6	Mártires	-0,59	-0,74	-1,19	-0,4	1,04				-0,31
7	Tunjuelito	-0,57	-0,18	-1,54	-0,27	0,02				-1,02
8	Bosa	-0,49	-0,1	-0,15	-1,24	-1,82				0,04
9	Candelaria	-0,46	-1,5	-1,51	1,56	1,27				0,85
10	San Cristóbal	-0,18	-0,99	0,31	-0,07	-0,65				0,55
11	Puente Aranda	0,15	0,83	-0,98	-0,86	0,55				-0,65
12	Kennedy	0,22	0,19	0,18	-0,71	-0,74				-0,76
13	Engativá	0,42	0,27	0,45	0,3	0,52				-0,78
14	Barrios Unidos	0,7	0,22	1,58	1,08	1,22				-0,05
15	Suba	0,87	0,56	-0,35	-0,61	0,68				-0,09
16	Fontibón	1,23	0,82	-0,47	0,3	-0,75				-2,23
17	Usaquen	1,25	1,14	0,63	0,91	0,37				0,16
18	Chapinero	1,59	1,44	0,05	0,67	0,06				1,8
19	Teusaquillo	1,61	1,79	0,07	1,08	0,52				0,23

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A/ LIMITADO A LOS PRIMEROS 100 CASOS.

## Urbanizaciones cerradas y transformaciones socioespaciales en Metepec, Estado de México

**Teresa Becerril-Sánchez.** Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

**José Méndez.** Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

**Carlos Garrocho.** El Colegio Mexiquense, A.C, Zinacantepec, México.

**RESUMEN** | En los últimos tiempos, nuevas formas de urbanización —específicamente, la urbanización cerrada— están rompiendo con la manera tradicional de entender el crecimiento urbano, los modelos urbanísticos, la traza, el sentido del espacio público, entre otros factores. El propósito de este trabajo es explicar lo que se entiende por urbanización cerrada y, en un caso concreto, examinar cómo dicha modalidad ha transformado los componentes socioespaciales del municipio de Metepec (México). Dicha transformación se puede identificar por la extendida presencia de conjuntos urbanos que definen y redefinen la imagen urbana en Metepec. Las urbanizaciones cerradas modifican lo que tradicionalmente se había entendido como calle, rompen su continuidad y, por ende, su movilidad, además de instalar atmósferas de miedo en esos espacios sociales. Tales aspectos son analizados de manera detallada en las diferentes secciones del documento.

**PALABRAS CLAVE** | barrios cerrados, distribución espacial, segregación

**ABSTRACT** | *In recent times, new forms of urbanization are breaking up with the traditional understanding of urban growth, urban models and layout, and the meaning of public space, among others factors. These new forms of urbanization include the gated communities, which this paper aims to define and characterize, discussing how they have transformed the socio-spatial components of the municipality of Metepec (Mexico). The changes can be identified by the recurrence of urban projects that currently define and redefine the urban image in Metepec. Gated communities also transform what has traditionally been understood as a street, breaking its continuity and its mobility, as well as installing atmospheres of fear in them. Both aspects are discussed in detail in different sections of the document.*

**KEY WORDS** | *gated communities, spatial distribution, segregation*

Recibido el 17 de junio de 2011, aprobado el 4 de septiembre de 2011

E-mail: Teresa Becerril-Sánchez, [tebecerril\\_3@yahoo.com.mx](mailto:tebecerril_3@yahoo.com.mx) | José Méndez, [cidfino@yahoo.com](mailto:cidfino@yahoo.com) | Carlos Garrocho, [carlosgarrochorangel@yahoo.com.mx](mailto:carlosgarrochorangel@yahoo.com.mx)

## Introducción

La urbanización cerrada es una tendencia que se presenta en distintas ciudades del mundo, y que recibe distintas denominaciones: *gated communities* en Estados Unidos, *barrios cerrados* o *countries* en Argentina, *condominios fechados* en Brasil, por dar algunos ejemplos. Constituyen una forma urbana emergente, presente en diversos grados en países tan diferentes como Indonesia, Rusia, Estados Unidos, Brasil, Argentina, Sudáfrica, Turquía o Egipto. En Estados Unidos, país que lidera esta tendencia, al menos ocho millones de personas viven en *gated communities*” (Blakely & Snyder, 1997, en Thuillier, 2005, p. 6). Para el caso de México, este fenómeno es más recurrente en las grandes ciudades (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], 2010), especialmente en las más pobladas del país; por ejemplo, las zonas metropolitanas de Ciudad de México (20 millones de habitantes), de Guadalajara (4,5 millones de habitantes, de Monterrey (4 millones de habitantes), de Puebla (2,6) y de Toluca (1,8).

Para efectos de este trabajo, se toma como objeto de estudio el municipio de Metepec (México), que forma parte de la Zona Metropolitana de Toluca y que en los últimos veinte años ha sufrido transformaciones socioespaciales muy importantes. Ellas se derivan de flujos migratorios de población de estratos medio alto y alto; de inversiones nacionales y transnacionales que han modificado el espacio urbano con la construcción de grandes centros comerciales, plazas comerciales, clubes privados; y, para el caso de la vivienda, de la oferta de urbanizaciones cerradas (Rodríguez, 2002).

Para explicar las transformaciones socioespaciales resultado de las urbanizaciones cerradas es necesario, cuando menos: a) Entender las urbanizaciones cerradas y las transformaciones socioespaciales como conceptos; b) Identificar la presencia de urbanizaciones cerradas; y c) Detectar las transformaciones socioespaciales de las urbanizaciones cerradas a partir de tres ejes explicativos: i) Las transformaciones en el aspecto físico y arquitectónico; ii) Las funciones de estas nuevas manifestaciones urbanas (viviendas, comercios, servicios, recreación, deportivos); y iii) Los cambios en las relaciones y prácticas sociales en las urbanizaciones cerradas (Enríquez, 2007).

De manera general, la presencia actual de urbanizaciones cerradas —es decir, delimitadas por bardas perimetrales— ha implicado el cambio de sentido de algunos espacios que, a lo largo de la historia, habían sido considerados como espacios públicos. Es el caso de las calles y de algunos lugares dedicados al esparcimiento, como parques y jardines, cuya privatización no solo implica transformaciones espaciales en la continuidad de la traza urbana —en el caso de la calle, se limita la movilidad y traslado no solo de los peatones, sino de cualquier medio de transporte (Duhau & Giglia, 2008)—. También la privatización de espacios otrora públicos tiene efectos en las relaciones sociales, por ejemplo en las formas de interactuar con el otro. Así, los espacios públicos, que antes eran concebidos como de interacción y socialización, hoy se ven asociados más frecuentemente a inseguridad, delincuencia o peligrosidad, lo que redundará en una pérdida de su calidad de bien público (Janoschka & Glasze, 2003). Al vecino cada vez se le conoce menos, se le ve con suspicacia y cautela, e incluso tienden a debilitarse ciertos sentimientos sociales, como los de

solidaridad y confianza, rompiéndose así la interacción social tan importante para articular barrios, calles y colonias (Enríquez, 2007).

En el marco descrito, este documento analiza las transformaciones socioespaciales ocurridas en el municipio de Metepec derivadas de la acelerada construcción de urbanizaciones cerradas. Su propósito es detectar cambios en *lo físico* (las funciones de estas nuevas manifestaciones urbanas) y en *lo social* (las relaciones entre las personas), de manera que puedan ser proyectados a otros espacios urbanos caracterizados por una alta presencia de urbanizaciones cerradas (Rodríguez, 2007).

El tema de este trabajo es relativamente reciente en la literatura y se inscribe en el interés de explicar la manera en que, producto de la construcción de urbanizaciones cerradas, se inscriben en la ciudad determinadas transformaciones socioespaciales o nuevas formas de habitar y conformar el espacio urbano. Lo nuevo de este tema de estudio implica enfrentar limitantes conceptuales y metodológicas derivadas de la ausencia de estructuras teóricas consolidadas en este aspecto de lo urbano, y a la vez significa avanzar en el conocimiento de las urbanizaciones cerradas con el fin de contribuir a reducir esa debilidad inherente a lo novedoso del tema.

### Las urbanizaciones cerradas: aproximaciones

Para abordar el concepto de “urbanización cerrada”, es necesario comenzar distinguiéndola de la manera en que las sociedades tradicionales organizaron y dieron sentido a sus espacios sociales —es decir, lo que algunos antropólogos y sociólogos han denominado “comuna”—, principalmente por romper con la forma convencional de la organización social. No hay que perder de vista que la organización, distribución y sentido de los espacios de las ciudades contemporáneas responden a principios muy distintos de aquellos de la sociedad tradicional y moderna. En primer lugar, porque la forma de organización de la ciudad actual se ha complejizado en cuanto a sus actividades económicas, financieras, culturales, y en la forma de construir los espacios. Ejemplo de tal proceso es el caso de los sistemas de barrios cerrados, los cuales responden a distintos intereses y necesidades dependiendo del sector de la población al que vayan dirigidos. Así, el municipio de Metepec, cercano a la ciudad de Toluca, originalmente era un asentamiento de grupos de población de ingresos bajos, dedicados primordialmente a la agricultura (cultivo de maíz) en pequeña propiedad o propiedad ejidal. Cuando la ley permitió la compraventa de suelo ejidal (1992), los desarrolladores inmobiliarios adquirieron grandes superficies de suelo y edificaron urbanizaciones cerradas para grupos de población de ingresos medio alto y alto, que comenzaban a migrar a la Zona Metropolitana de Toluca debido a su cercanía con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (media hora en automóvil), a su menor nivel de precios (especialmente en materia de suelo, vivienda y educación) y al entorno urbano más seguro.

### Algunas definiciones

En cuanto a la noción misma de “urbanización cerrada”, ella ha sido expuesta en diferentes trabajos de investigación que, aplicando diversas denominaciones, destacan en-

tre sus principales componentes los principios de exclusividad, seguridad y exclusión (véase, por ejemplo, Janoschka & Glasze, 2003; Roitman, 2004; Duhau & Giglia, 2004; Blakely & Gail, 2002). Roitman (2004) las define en la siguiente forma:

En principio, las urbanizaciones cerradas deben ser consideradas como un área residencial cerrada en donde el espacio público ha sido privatizado por la ley, restringiendo el acceso vehicular o peatonal. De esta forma se privatiza el uso de calles, plazas y parques dentro del perímetro de la urbanización. Estos espacios solo pueden ser usados por los residentes, manteniendo a las personas no deseadas fuera del perímetro del conjunto residencial. La urbanización cerrada incluye viviendas unifamiliares de propiedad individual y otros edificios o espacios de uso común que son de propiedad colectiva. Este tipo de desarrollo residencial es concebido desde su inicio como un lugar cerrado y privado y cuenta con una serie de dispositivos de seguridad, como un cierre perimetral (muro, alambrado o rejas), alarmas, cámaras de circuito cerrado y guardias de seguridad. (p. 9)

En algunos casos, los guardias a que hace mención Roitman incluso portan armas de fuego. Y, por lo general, el complejo cuenta con servicios e infraestructura de alta calidad.

Un componente central de estas urbanizaciones es el relacionado con la *exclusión*. Es decir, no todas las personas pueden ser partícipes del espacio acotado, ni pueden disfrutar de sus beneficios. Los complejos de este tipo se apoyan en una baja concentración de población para la vivienda residencial, y se localizan usualmente fuera del centro urbano (Duhau & Giglia, 2004). Presentan, además, bardas perimetrales que no solo delimitan el espacio, sino que también son asociadas a la seguridad y tranquilidad que proporcionan a los residentes. Es decir, establecen una marcada separación entre *los de adentro* y *los de afuera*. Se trata así de una expresión arquitectónica que instaura la sensación de aislamiento de sus habitantes con respecto a actores sociales ajenos a las edificaciones, los cuales son percibidos como potencialmente peligrosos (por ejemplo, asaltantes, violadores); en esa categoría caen incluso los transeúntes comunes y corrientes, pero no pertenecientes al lugar (López & Rodríguez, 2005).

Otro elemento más que se presenta en las urbanizaciones cerradas es el de los denominados dispositivos de seguridad que se instalan en los conjuntos mismos, en sus calles privadas y en las viviendas. Tales dispositivos comprenden no solo las bardas perimetrales, que oscilan entre los dos y los cuatro metros de altura, sino también alambres electrificados en las bardas, circuitos cerrados de monitoreo, rejas en puertas y ventanas de las viviendas, vigilancia privada apoyada en ocasiones por perros de ataque, casetas de vigilancia en las entradas de la urbanización, plumas de control y portones automáticos que impiden el libre acceso hacia el interior (Blakely & Gail, 2002).

Una última característica clave se relaciona con la reglamentación interna y externa que regula las relaciones sociales entre los habitantes de estos conjuntos con relación con el pago de servicios, adecuaciones del inmueble, préstamos o arrendamientos del inmueble, uso de áreas verdes y comunitarias, uso de ascensor y esta-

cionamientos, entre otros, así como las relaciones que establecen las mesas directivas con los diferentes niveles de gobierno y con otros actores sociales involucrados (García, 2004).

### Transformaciones socioespaciales de las urbanizaciones cerradas

En esencia, las urbanizaciones cerradas vienen a ser un reflejo de las nuevas formas de transformación y utilización del espacio, que inciden en las relaciones sociales. Por tanto, para entender las transformaciones socioespaciales de las urbanizaciones cerradas se considera necesario explorar sus características principales en torno a tres ejes básicos (Thuillier, 2005): i) Transformaciones físicas; ii) Funciones de las urbanizaciones cerradas; y iii) Transformaciones sociales.

En primer lugar, se considera *transformaciones físicas* aquellas que se ven reflejadas en expresiones arquitectónicas que trastocan y transforman las imágenes urbanas. Estas expresiones están vinculadas al tipo de materiales empleados en las construcciones y a su dimensionamiento, que está en función del nivel socioeconómico de los habitantes (Thuillier, 2005, p. 10). En esta línea, la presencia de urbanizaciones cerradas ha incidido en la homogenización tanto del diseño como de las dimensiones, arquitectura y densidad de construcción de los conjuntos urbanos. El tamaño y la distribución de las casas, así como la ausencia de construcciones en altura, contribuyen a conformar zonas con bajas densidades y mayor comodidad, en donde están perfectamente definidas las superficies mínimas y máximas de construcción. Al interior de las urbanizaciones cerradas se da una coherencia y homogeneidad arquitectónica y paisajística que marca grandes diferencias entre ricos y pobres, entre los de afuera y los de adentro, y cuya característica básica es una contraposición entre la estructura urbana y arquitectónica de las edificaciones externas y la de las urbanizaciones cerradas (Thuillier, 2005).

Esta forma de edificación de la vivienda, la propia de los conjuntos urbanos cerrados, conlleva de manera implícita la *fragmentación*, el *aislamiento* y el *sentimiento de exclusividad*. Se trata de un fenómeno que no es único de los sectores altos de la sociedad, puesto que también se hace presente en los sectores populares y medios cuando deciden cerrar vialidades a todo aquel que resulte extraño o ajeno a las viviendas que se encuentran dentro de determinado espacio. Al cerrar el recinto al tránsito peatonal y automovilístico ajeno y limitarlo al paso de los residentes, se genera una forma distinta de aislamiento. En este sentido, en las ciudades actuales latinoamericanas se puede observar que “el paisaje urbano de la ciudad tiende cada vez más a fragmentarse por fraccionamientos cerrados que crean límites indefinidos e imprecisos. La ciudad se extiende en un modelo insular donde los fragmentos no proporcionan soluciones de continuidad al conjunto, sino que individualizan el espacio” (Enríquez, 2007, p. 128).

En cuanto a las *funciones de las urbanizaciones cerradas*, en ellas el sentido de algunos elementos estructuradores de los usos de suelo y de la imagen urbana de la ciudad se desdibujan por su inoperancia, producto de la misma dinámica de la

constitución y fortalecimiento de lo que se ha llamado la “sociedad espectáculo” (Callejón & Granados, 2004, entre otros). Esta sociedad transforma parte del viejo mobiliario y usos de suelo, prestación de servicios y equipamientos administrativos, dando paso a nuevos espacios más adecuados a las realidades imperantes en la sociedad contemporánea. En esta nueva realidad —como hemos dicho—, el sentido del espacio público cambia. Es decir, lo que tradicionalmente fue entendido como un bien común, adquiere el sentido de espacio exclusivo y excluyente del otro; se sobrerreglamenta lo que antes era, dentro de ciertos límites, de libre uso; e incluso la normatividad impuesta en muchos de los casos violenta los marcos legales nacionales, estatales y municipales (Enríquez, 2007).

El funcionamiento de las urbanizaciones cerradas se encuentra así sumamente cuidado: se norma o reglamenta el tránsito de personas, se permiten o limitan los flujos vehiculares, se fijan límites de velocidad a los vehículos automotores. Para el caso de los habitantes de las viviendas, a menudo está prohibido secar ropa a la vista de los residentes, dejar libres a las mascotas o cortar el césped fuera de los horarios establecidos. La distribución de alumbrado, iluminación, energía eléctrica y servicios básicos opera con amplias innovaciones tecnológicas. Incluso en el interior de las urbanizaciones cerradas se cuenta con gimnasios, casas de cultura, campos de golf, iglesias, boutiques o escuelas, por citar algunos ejemplos, con el propósito de reducir la interacción del interior con el exterior (Thuillier, 2005).

Finalmente, desde el punto de vista de las *transformaciones sociales*, el fenómeno de las urbanizaciones cerradas ha generado algunos impactos sociales importantes. Hay quienes han calificado a estos espacios como fenómenos benéficos o positivos, o perjudiciales o negativos. Los primeros se relacionan con la creación de puestos de trabajo en el sector de la construcción, en la jardinería y seguridad, además de aquellos relacionados con los servicios que se ofrecen a la nueva población (como servicios de comida y reparto a domicilio). Otro beneficio se relaciona con la dotación de mejores servicios e infraestructura en cuanto a calidad y variedad destinada principalmente a los residentes, pero que también beneficia a la población de las zonas cercanas. Por su parte, los impactos sociales negativos o perjudiciales están vinculados principalmente a cambios en las prácticas sociales (donde el accionar del individuo influye y es influido por la organización social), el establecimiento de relaciones sociales (vinculadas con las preferencias sociales, económicas, políticas y legales relacionadas con el interés y motivación de los propios actores sociales) y el aumento de la segregación social urbana (producto de la limitada interacción de la población de *adentro* con el resto de la sociedad) derivada de la elección residencial (Roitman, 2004, p. 10).

Según varios autores (Caldeira, 2000; Low, 2000; Cabrales & Canosa, 2001; Prévot, 2008; Borsdorf & Hidalgo, 2009; Hidalgo, 2004; entre otros), la principal consecuencia en la esfera social se deriva del comportamiento de los propios actores sociales. Los residentes de las urbanizaciones cerradas generalmente carecen de contacto con los habitantes de los barrios de los alrededores, los cuales suelen estar conformados por grupos de ingresos medios y bajos. Esto incrementa las diferencias entre el afuera y el adentro e influye en las percepciones hacia los “otros”.

Incluso se generan sentimientos de miedo (en el caso de los residentes de las urbanizaciones cerradas hacia el resto), al considerar a los de afuera potencialmente peligrosos; y de resentimiento, envidia o simplemente desinterés (en el caso de los residentes de los alrededores), al observar las diferencias entre el afuera y el adentro.

El cambio en las relaciones sociales se ve reflejado en un individualismo creciente. El conocimiento respecto del vecino es cada vez más débil, producto en buena medida de los procesos de aislamiento y exclusión que ocurren en algunos de los conjuntos urbanos. Pero también puede generarse aislamiento entre los propios residentes de las urbanizaciones cerradas: en la vida cotidiana o cuando se realizan asambleas, que por lo general son obligatorias, los vínculos entre los residentes suelen ser imperceptibles. En este sentido, se puede apreciar que el sentimiento de solidaridad comienza a tener matices distintos, los cuales reflejan percepciones cada vez más débiles con respecto a la “grupalidad” (Thuillier, 2005, p. 15).

Se ha podido constatar que solo en situaciones en que los intereses individuales son afectados, los individuos de la urbanización cerrada comienzan a volverse al grupo; es decir, se da un proceso en que el individuo se reconoce a sí mismo como parte de un conglomerado mayor y adquiere conciencia de que únicamente en conjunto y en coordinación con el resto del grupo logrará defenderse de quien amenaza sus intereses individuales. De este modo se da inicio a la identificación del *yo* con respecto al *ustedes* y a los *otros*. Es entonces cuando los vecinos y el vecino comienzan a *formar parte de* y a *pensar en* el beneficio de la grupalidad. No obstante, incluso bajo estas circunstancias, su actuar sigue siendo más por interés particular que por el del grupo (Enríquez, 2007).

En esta realidad se comienza a constituir lo que se ha denominado la *sociedad líquida*, aquella donde las identidades son más fluidas, inestables y menos sólidas, y han de reinterpretarse continuamente (Chambers, 1994). En este sentido, tenemos que concienciarnos respecto de que la pertenencia y la identidad son negociables y revocables, que el problema es “el grado de fluidez identitaria. No es el mismo grado de fluidez del hormigón fresco o la lava, que el del mercurio o el aceite. (...) hay que tener en cuenta que la identidad necesita de una cierta consolidación (...) si se quiere evitar el riesgo de individuos ‘fluidos’ que, en última instancia, acaben no sintiendo la necesidad de arraigo, pertenencia o compromiso” (Alsina & Medina, 2006, pp. 130-131).

En esta nueva sociedad se ensayan también nuevas formas de edificación, de estilo arquitectónico, de sentido de las construcciones y, sobre todo, de dinámicas en las que se incrustan las relaciones sociales y la nueva configuración de los espacios, así como su significado (Bauman, 2007). Es en esta nueva connotación de los espacios públicos que se identifican empíricamente las características de las denominadas *sociedades líquidas* en la realidad del municipio de Metepec.

En estos términos, adquiere relevancia explorar las siguientes preguntas: las nuevas relaciones sociales, ¿generan nuevas configuraciones y significados del espacio? Este postulado de carácter general, ¿se cumple para un municipio altamente urbanizado como Metepec? ¿Con qué intensidad? ¿Cuáles serían sus singularidades locales? Justamente estas preguntas se exploran en el estudio de caso que articula este documento.

### Diseño metodológico de la investigación

El desarrollo metodológico de la investigación contempla los siguientes elementos: localización, población analizada, muestra estadística, recopilación de datos y cartografía oficiales, trabajo de campo, análisis, interpretación y presentación de resultados. Las técnicas de recolección de información utilizadas fueron la observación directa, la revisión sistemática de información y la representación cartográfica (Janoschka, 2002).

El carácter de la presente investigación es cualitativo (Salgado, 2007). En ese sentido, la encuesta aplicada no tiene como propósito producir generalizaciones estadísticas. La información con que se sustenta la argumentación en torno al fenómeno en estudio destaca variables extraídas al instrumentar técnicas de investigación como la observación directa de las urbanizaciones cerradas en el municipio de Metepec y entrevistas semiestructuradas a informantes clave (Sampieri, 2002). Se consideraron informantes clave los residentes de urbanizaciones cerradas y vigilantes.

Con la técnica de la observación directa se obtuvo información relacionada con variables e indicadores de confinamiento, principalmente dispositivos de seguridad como bardas perimetrales, casetas de vigilancia, cercas electrificadas, plumas que limitan el acceso hacia los conjuntos urbanos, cámaras de video, perros de ataque, rejas, entre otros (Figura 1).

**FIGURA 1 |** Dispositivos de seguridad en urbanizaciones cerradas: Los Álamos y Rincón Viejo. Metepec, México



FUENTE ARCHIVO PROPIO, 2011.

Al mismo tiempo, se detectó cómo las urbanizaciones cerradas constituyen una nueva imagen urbana cargada de expresiones y simbolismos de exclusión. Este modelo de ocupación del espacio incide por contagio en la transformación de viviendas construidas y en construcción de las áreas circundantes, que toman como modelo las características de la vivienda de conjuntos urbanos cerrados. Prueba de

esto es la existencia de calles en los alrededores de urbanizaciones cerradas que han sido aisladas, dándoseles un carácter privado y limitando el acceso mediante plumas, jardineras, rejas o casetas de vigilancia construidas sobre las veredas.

FIGURA 2 | Privatización de calles: Residencial Amphitrite



FUENTE ARCHIVO PROPIO, 2011.

Para comprender algunos cambios sociales dentro de las urbanizaciones cerradas se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas<sup>1</sup> a residentes y vigilantes de las urbanizaciones cerradas (Sampieri, 2002). En total se aplicaron cincuenta cuestionarios de manera aleatoria a residentes de las siguientes urbanizaciones cerradas: Las Buganvilias, Fraccionamiento Residencial San Ángel, Residencial El Encino y Residencial San Marino. Para el caso de los vigilantes de las urbanizaciones cerradas, por medio de las entrevistas semiestructuradas (Salgado, 2007) se buscó rescatar su conocimiento respecto del trabajo que desempeñan y la percepción que tienen del tipo de relaciones sociales que establecen los residentes de las urbanizaciones cerradas. Al mismo tiempo se identificó, desde la visión de estos actores, la presencia de sentimientos como inseguridad, exclusividad, exclusión y algunas de las razones que los motivan.

Cabe aclarar que, en el caso de algunas urbanizaciones cerradas, resulta prácticamente imposible establecer contacto con sus residentes en sus viviendas, debido a las fuertes restricciones de acceso. Por ello se decidió entrevistar a residentes de conjuntos urbanos residenciales con el apoyo de amistades y conocidos, por los cuales se facilitó el contacto. No obstante, incluso con este apoyo, el proceso comenzó a tornarse lento y tortuoso, con avances por debajo de los esperados. De ahí que se

1 Se entiende como entrevista semiestructurada la charla entre dos o más sujetos en la cual se sigue un guion ya establecido. Para el caso de este trabajo, se conversó en torno a temas relativos a la inseguridad, el sentimiento de miedo, exclusividad y exclusión.

optara por la estrategia de abordar a los actores referidos en algunos puntos de reunión a los que ellos acostumbran acudir para desarrollar actividades ya sea deportivas, de esparcimiento o de interacción social. Este fue el caso del Club Campestre San Carlos. Para instrumentar tal estrategia se recurrió nuevamente a contactos conocidos, esta vez algunos que tienen la calidad de socios de dicha institución, lo que facilitó los trámites administrativos para ingresar a ella y el contacto en un solo espacio con habitantes de distintos conjuntos cerrados de Metepec. Con ello se logró finalmente reducir el tiempo de trabajo dedicado a las entrevistas.

El escenario descrito permitió llevar a cabo algunas entrevistas a grupos de mujeres de una edad promedio de treinta a cuarenta años, en su mayoría dedicadas a actividades profesionales. Las entrevistas fueron aplicadas en la cafetería del club, en horario matutino, antes de que dieran inicio a sus actividades cotidianas. Los grupos que se llegaron a constituir oscilaban entre tres y cuatro integrantes. Se entrevistó principalmente a mujeres porque los contactos que facilitaron el ingreso fueron femeninos y la mayoría mantenía mayor relación con personas de su mismo género. Al final se lograron cinco encuentros con este tipo de grupos de mujeres.

La información generada en estas entrevistas permitió rescatar datos que facilitaron la comprensión del fenómeno de la urbanización cerrada. Asimismo, hizo posible entender los cambios que ha provocado este tipo de construcciones, no solo en la redefinición del espacio y su imagen urbana, sino también en el nuevo sentido que adquieren sentimientos como el de exclusividad, exclusión, inseguridad, solidaridad y/o reciprocidad entre los residentes.

Para codificar las variables referidas a la hora de interpretar las respuestas proporcionadas en las entrevistas, así como en los cuestionarios aplicados, se asignó un número ascendente a las variables de mayor relevancia para esta investigación. A la variable Inseguridad se le asignó el número 1, a Exclusividad el número 2, el 3 a Exclusión y el número 4 a Otros. Luego, cada una de estas variables fue cuantificada por el número de veces enunciadas en el total de cuestionarios y entrevistas. Con base en esta cuantificación pudo ser posible identificar de manera jerárquica algunas de las razones por las que los residentes optan por habitar en conjuntos cerrados. Este método se tomó de las formas de medición desarrolladas por trabajos de carácter antropológico, específicamente de la bitácora de campo, la cual fue adaptada para esta investigación.

### **Transformaciones socioespaciales en Metepec, México, 1990-2010**

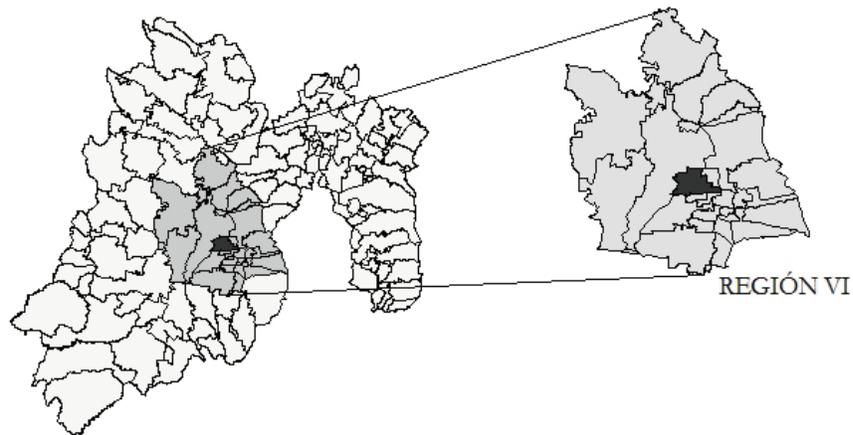
#### **Zona de estudio**

El Área Metropolitana de Toluca (AMT) se localiza a media hora de la Ciudad de México (40 kilómetros en dirección suroeste) y forma parte de la Zona Metropolitana de Toluca, que está integrada por doce municipios del Estado de México. Tiene una superficie de 269,6 kilómetros cuadrados: su eje de longitud máxima este-oeste es de 31,6 kilómetros y el norte-sur es de 21,1 kilómetros. Con 1,8 millones de habitantes, es una de las cinco ciudades más grandes del país. El empleo formal, por su parte,

ha tenido un comportamiento ascendente, aunque afectado por las recurrentes crisis económicas del país: en 1994 contaba con 157.284 empleos, que llegaron a 267.603 en 2004, lo que indica que, más allá de coyunturas económicas, Toluca es una de las ciudades más dinámicas del país y ha enfrentado un crecimiento metropolitano de gran escala. Esto ha modificado su estructura urbana y ha transformado la ciudad monocéntrica de principios de la década de los ochenta en una enorme área metropolitana policéntrica al inicio del siglo veintiuno (Garrocho & Campos, 2009).

Uno de los doce municipios que integran la Zona Metropolitana de Toluca es Metepec, que se localiza a treinta minutos en automóvil de la Ciudad de México en dirección suroeste. Metepec alcanza 70,85 kilómetros cuadrados de extensión territorial y es considerado uno de los municipios con mayor fortaleza económica, más alto índice de calidad de vida y con mayores niveles de seguridad del país (Plan de Desarrollo Municipal de Metepec 2006-2009).

FIGURA 3 | Plano de localización



FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL PLAN DE DESARROLLO DEL H. AYUNTAMIENTO DE METEPEC, 2009-2012.

En el periodo de estudio referido, el municipio de Metepec ha sido objeto de fuertes inversiones en actividades comerciales, de servicios y en la construcción de vivienda residencial media y alta, situación que derivó en transformaciones físicas significativas de la imagen urbana, producto de la adopción de nuevos estilos arquitectónicos para el caso de las viviendas. Por otro lado, las actividades comerciales

y de servicios recibieron grandes extensiones de suelo urbano destinadas a la construcción de centros que las acogieran, y también de plazas, ambos tipos de espacios con el carácter de urbanizaciones cerradas.

Si la nueva forma de organizar el espacio urbano trajo consigo también formas nuevas de relaciones sociales, manifiestas —en el caso de las viviendas— en la notoria exclusión y exclusividad a que nos hemos referido, ello también es aplicable a los nuevos centros comerciales y de servicios: estos constituyen nuevas formas de consumo, que rompen con las formas de consumo tradicional.

### Crecimiento demográfico y su relación con la vivienda

En 1990, Metepec contaba con una población de 140.268 habitantes y un total de 28.546 viviendas; para el año 2000, su población se incrementó a 194.463 habitantes, y a 43.852 viviendas; y hacia 2010 contaba con 214.162 habitantes y 54.914 viviendas (véase INEGI, 1990, 2000 y 2010, respectivamente).

Las profundas transformaciones que ha venido experimentando Metepec, rastreables desde hace aproximadamente veinticinco años, son más notorias en la actividad productiva (dominada por actividades terciarias de alta calidad: edificios de oficinas, grandes centros y plazas comerciales y de servicios), el incremento poblacional y del número de viviendas y un acelerado proceso de urbanización. En menos de veinte años, Metepec transitó de ser un municipio prácticamente rural a uno altamente urbanizado, consolidando en su territorio usos de suelo comercial y habitacional de tipo residencial.

La construcción de vivienda cerrada en Metepec ocurre en distintos momentos. Entre las primeras construcciones de este tipo, que respondieron más al sentimiento de exclusividad que las actuales, se ubican San Carlos (1971) y La Asunción (1980). Luego, de 1990 a 2010, la construcción de vivienda cerrada se desplegó con gran intensidad, debido al éxito de ese modelo para los desarrolladores inmobiliarios, paralelo a la existencia de mayores mecanismos de financiamiento para sectores medios. En ese lapso se detectan algunas innovaciones en el equipamiento de las urbanizaciones, ligadas al mercado al que estén dirigidas. Por ejemplo, algunas ofrecen como principal ventaja la seguridad y privacidad, mientras otras añaden elementos aspiracionales vinculados a nuevos estilos de vida: campo de golf, iglesia, cafeterías, restaurantes, gimnasios, spa, entre otros (i.e. San Carlos, Los Encinos).

Con las nuevas edificaciones se constituyó y consolidó otra forma de hacer ciudad en Metepec y en la Zona Metropolitana de Toluca.<sup>2</sup> Esto se pudo constatar

2 A pesar de que algunos estudiosos han afirmado que la urbanización cerrada responde más a la *des-socialización* de la ciudad, por no garantizar el derecho a la ciudad para todos, esto no significa que se deje de hacer ciudad, al igual que se transitó de la ciudad antigua a la ciudad feudal, y de esta a la capitalista, y así sucesivamente. Bajo esta lógica se puede deducir que las ciudades actuales están transitando a otra forma de hacer ciudad con la incorporación de este tipo de construcciones. Por ello, se considera necesario tomar en cuenta el mismo proceso evolutivo de las ciudades y las nuevas formas de entender sus espacios, como el espacio público, que adquieren nuevos significados dependiendo de cómo se constituyan las nuevas realidades. Es el caso de un edificio compuesto por un conjunto de departamentos donde los residentes pueden concebir al ascensor como el único espacio público en el que se socializa y se lleva a cabo la relación cara a cara, al carecer de áreas de esparcimiento y recreación.

en Metepec con la presencia de distintos espacios urbanos que presentan características de encerramiento. Entre ellos, tres grandes plazas comerciales —Plaza Las Américas, Pabellón Metepec y Galerías Metepec—, además de otros centros comerciales, así como los 115 conjuntos urbanos destinados a la vivienda.

### **Principales características de las urbanizaciones cerradas de Metepec: la visión de los vigilantes**

Como hemos visto, en Metepec las urbanizaciones cerradas se caracterizan por la presencia de dispositivos de seguridad y la privatización de espacios que tradicionalmente fueron entendidos como bienes públicos, como la calle, los jardines y parques, entre otros (Roitman, 2004). El trabajo de campo realizado en algunas urbanizaciones cerradas de Metepec mostró que son espacios hiperreglamentados en su interior, y que esa reglamentación incide en la forma de relacionar el adentro con el afuera (el entorno social y urbano). Sin duda, las reglas más visibles son las que imponen marcadas restricciones para ingresar al interior de las urbanizaciones cerradas. Así, además de las altas bardas perimetrales, el personal de las casetas de vigilancia se encarga de hacer cumplir ciertas normas a todos, sea que formen o no formen parte del conjunto habitacional. De acuerdo con las entrevistas a vigilantes, a los visitantes se les somete a un proceso de seguridad para autorizar su ingreso. Por lo general, este proceso se inicia con la solicitud de una credencial oficial, aunque también se está generalizando la práctica de fotografiar a los visitantes de frente y de perfil. En ocasiones, el visitante es escoltado por alguna patrulla privada hasta el lugar de destino. Las casetas de vigilancia se convierten cada vez más en un elemento clave en la estructura de los conjuntos urbanos, por lo que son ya elementos constitutivos del nuevo paisaje urbano de Metepec.

Los vigilantes informaron que, además de la identificación oficial que se exige a los visitantes, deben registrarse en un formato que incluye nombre completo, fecha, hora de entrada y salida, así como el nombre de la familia que se visita y el propósito de la visita. Los vigilantes explican que, como política de las empresas de vigilancia, al medio día rotan de puesto con otros integrantes de la guardia para evitar que los centinelas pierdan el interés en la actividad que realizan. Al preguntarles sobre el equipo de seguridad que manejan, respondieron que la empresa solo les proporciona tolete —un instrumento para asestar golpes como los que porta la policía— y gas en aerosol, y que solamente en casos extremos los residentes de los conjuntos les facilitan armas de fuego, las cuales pocas veces son utilizadas.

### **Metepec y sus urbanizaciones cerradas**

Los condominios y conjuntos urbanos que fueron identificados en el estudio se muestran en el Cuadro 1 y la Figura 4 (esta figura muestra la localización y extensión precisa de cada urbanización cerrada), basados en información oficial del municipio de Metepec.

CUADRO 1 | Urbanizaciones cerradas en Metepec, México (1990–2011)

NO.	NOMBRE	N.º DE VIVIENDAS	SUPERFICIE	FECHA DE CREACIÓN
1	Residencial San Miguel	4	1.216,25	05-oct-01
2	<b>Residencial San Marino</b>	N/D	N/D	N/D
3	Rinconada San Isidro	45	N/D	jul-93
4	<b>Fraccionamiento Residencial San Carlos</b>	<b>320</b>	<b>57.000,00</b>	<b>1971</b>
5	Villa Margarita	N/D	N/D	N/D
6	Real Metepec I	10	2.866,88	07-may-07
7	Real Metepec II	20	6.254,74	07-may-07
8	Residencial Casa de las Fuentes	60	24.446,58	07-mar-07
9	Real de Azaleas (Quinta las Azaleas)	37	7.317,80	16-dic-07
10	Rinconada Tizatlati II	11	5.024,10	10-abr-07
11	La Concordia Condominio	60	19.423,65	27-sep-07
12	Árboles II	7	1.711,75	06-sep-07
13	La Joya Diamante	N/D	24.581,31	26-abr-07
14	Villas Dante	N/D	N/D	N/D
15	Renacimiento	46	9.468,85	11-feb-91
16	Casa Magna	12	5.403,33	15-jun-94
17	Fraccionamiento Residencial Villas de Metepec III	32	4.529,15	06-oct-94
18	Villas Metepec II	10	3.428,64	06-oct-94
19	La Joya Residencial	43	14.319,00	18-ago-91
20	Fraccionamiento Residencial Country Club	N/D	N/D	N/D
21	Fraccionamiento Residencial Fortanet	N/D	N/D	N/D
22	Fraccionamiento Residencial Real de Arcos	N/D	N/D	N/D
23	Olivar del Prado	20	5.326,60	29-may-06
24	Residencial Veranda	43	3.214,03	N/D
25	Fraccionamiento Residencial las Haciendas	N/D	N/D	N/D
26	Rinconada la Isla	45	15.222,42	18-ene-06
27	Monte Llano	10	4.457,40	02-oct-06
28	Residencial la Herradura	39	13.637,10	08-mar-06
29	Loma Real	N/D	1.020,36	14-dic-05
30	Fraccionamiento Residencial los Murillos	8	2.708,17	15-feb-00
31	<b>Fraccionamiento Residencial San Ángel</b>	<b>7</b>	<b>2.316,65</b>	<b>01-ago-00</b>
32	Residencial Villa de Chapultepec	56	5.920,23	27-abr-00
33	Fraccionamiento Residencial Santa Teresa	15	5.709,23	27-mar-06
34	Fraccionamiento Residencial Virreyes	N/D	N/D	N/D
35	<b>Las Bugambilias</b>	<b>N/D</b>	<b>N/D</b>	<b>N/D</b>
36	Del Virrey	81	9.200,00	1990
36	Residencial Campestre del Virrey	N/D	91.785,26	14-jun-05
37	Azaleas	22	4.695,19	2003
38	Residencial Coapa I	10	2.977,97	21-nov-06
39	Residencial El Manantial	60	19.375,00	10-jul-06
40	El Baldaquín 2	53	18.285,54	08-mar-06
41	Valle Linda	20	6.112,00	09-ene-06
42	Los Almendros	43	17.778,85	2006
43	Residencial Vallarta	8	2.764,15	15-feb-06
44	<b>Residencial El Encino</b>	<b>N/D</b>	<b>N/D</b>	<b>N/D</b>
45	Rinconada Tizatlati	15	5.920,23	06-mar-06
46	Residencial Amphitrite	28	9.473,46	14-sep-06
47	Las Jaras	56	12.381,67	13-ene-05
48	Bosques de Sauces	19	5.709,40	23-mar-06
49	Villa Romana II	60	21.234,00	26-ene-06
50	Bosque de Ciruelos	43	14.319,06	18-ago-05
51	El Gran Roble	N/D	N/D	N/D
52	Villas Margarita	17	4.917,40	15-nov-05
53	Residencial Tres Robles	29	14.038,19	01-feb-05
54	Fraccionamiento Residencial las Américas	149	18.553,00	24-jul-92
55	Maple Residencial	8	2.006,77	14-jun-05
56	Villas San Román	8	2.409,34	08-jun-04
57	La Gavia Residencial	42	14.062,00	18-jun-01
58	Residencial La Asunción	6	2.400,00	27-abr-04

59	Residencial San Rafael	20	9.909,27	10-dic-03
60	Santa Cecilia III	18	8.524,96	14-oct-03
61	Santa Cecilia II	25	11.868,37	05-jun-03
62	La Alondra	12	2.490,21	22-abr-03
63	Rancho las Palomas	50	14.614,01	04-jun-03
64	Villas del Sol	15	4.857,00	05-jun-03
65	Villa los Arrayanes	13	3.276,65	30-jun-03
66	Campestre del Valle	41	10.247,59	07-oct-02
67	Residencial Galápagos I	17	3.791,13	03-oct-02
68	Residencial Verona	40	12.045,00	16-ene-02
69	Residencial Vessel	46	13.190,33	18-oct-01
70	San Antonio Regla	14	33.845,12	oct-01
71	Residencial Teo	4	1.499,89	05-oct-01
72	Los Alcatraces	14	33.845,12	15-oct-01
73	Rincón Viejo	25	12.580,75	19-ago-01
74	Residencial San Luis	10	5.677,50	03-ago-01
75	Rinconada Mexicana	29	7.971,45	08-nov-01
76	La Agavia I	39	9.145,51	30-jul-04
77	La Capilla Residencial	6	1.4198,26	30-abr-01
78	Villas Country	25	10.732,12	22-oct-01
79	Los Agaves	10	3.400,57	17-dic-99
80	Las Magnolias	18	6.829,00	14-sep-97
81	Los Sauces	25	4.722,75	08-ago-97
82	San Miguel	57	26.962,68	21-ene-97
83	Conjunto Residencial Le Blanc	17	8.170,78	27-mar-97
84	Los Reyes	13	4.748,70	04-sep-96
85	Condominio Metepec	24	10.000,00	08-mar-94
86	Villas Dulce	7	4.541,00	03-oct-94
87	El Pueblito I y II	15	4.419,22	07-oct-94
88	San Agustín	15	2.459,44	11-mar-93
89	Villas Estefanía	54	12.902,67	sep-93
90	Residencial Candilejas	56	11.900,00	15-feb-93
91	El Campanario	48	14.760,70	mar-91
92	Condominio del Solar	6	1.360,00	06-ago-93
93	Residencial Vitrales de Metepec	60	12.457,51	08-ene-93
94	Tres Garantías	19	3.721,18	22-mar-93
95	Las Mitras	42	12.055,21	25-feb-93
96	Conjunto Victoria	N/D	2.329,50	08-dic-93
97	Real de San Jerónimo	53	12.652,95	feb-93
98	Quinta las Manzanas	57	20.901,88	29-jun-93
99	Fraccionamiento Residencial Real de Arcos	26	7.911,19	29-ago-01
99	Los Arcos I y II	6	1.961,61	jul-93
100	Residencial Balmoral	83	N/D	1993
101	Residencial las Glorias	52	16.069,40	sep-92
102	Residencial Los Santos	17	4.186,00	mar-92
103	Villa Dorada	35	108.887,10	08-oct-91
104	Conjunto Residencial Villas Alteza	60	12.478,37	19-dic-91
105	Fraccionamiento Residencial Santa Teresa	N/D	N/D	N/D
105	Villas Santa Teresa	28	3.768,46	21-nov-91
106	Residencial Matamoros	9	1.211,35	10-may-91
107	Residencial Altamirano	9	2.459,00	may-90
108	Puerta de Hierro	51	16.126,79	1990
109	Lomas de San Isidro	58	11.681,00	14-feb-90
110	Los Álamos	14	4.134,27	1990
111	Conjunto Fortanet	12	5.110,64	1990
112	El Carmen	9	3.582,50	1990
115	Las Haciendas	N/D	N/D	N/D

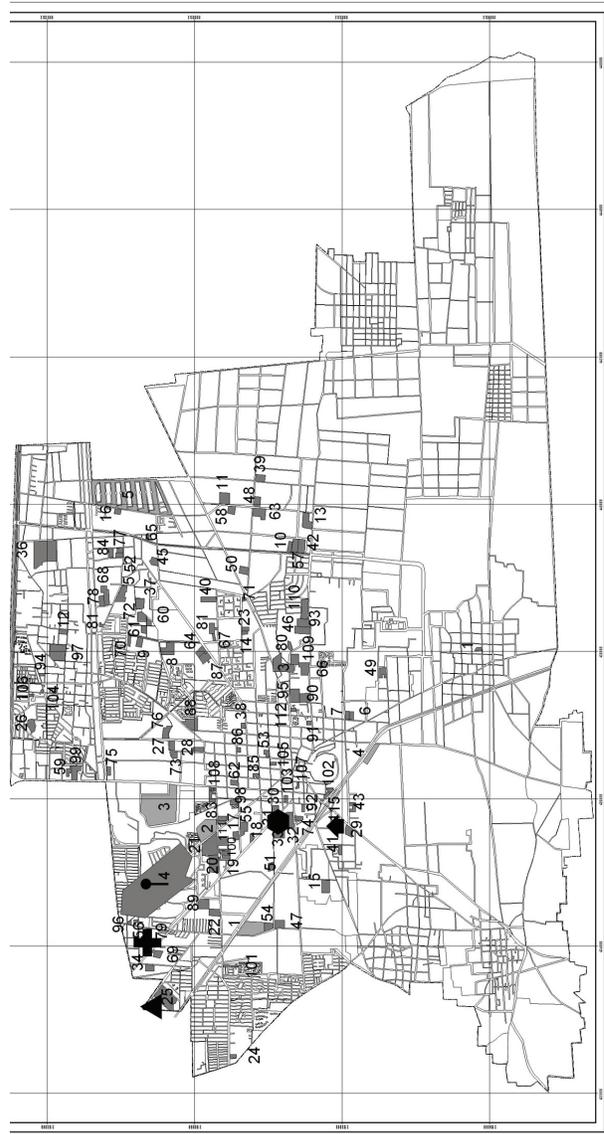
FUENTE ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS EXPEDIENTES DE LOS INVENTARIOS DE LOS CONJUNTOS HABITACIONALES DE SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO, REGISTRO ESTATAL DE DESARROLLO URBANO Y LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE METEPEC, 2008.

Actualizado mediante trabajo de campo en 2011.

NOTA Se tomó en consideración el Fraccionamiento Residencial San Carlos como parte de la muestra a pesar de haber sido construido en 1971, por reunir en su Club Deportivo una parte considerable de informantes clave de diferentes condominios horizontales pertenecientes a Metepec, Estado de México, que brindaron información de interés para la investigación.

N/D No disponible.

FIGURA 4 | Urbanizaciones cerradas (1990-2011)



<p><b>CIUDAD TÍPICA DE METEPEC</b></p> <p><b>URBANIZACIONES CERRADAS 1990-2011</b></p>	
<p><b>SIMBOLOGÍA BÁSICA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Límite Municipal</li> <li>— Traza urbana</li> </ul>	<p><b>SIMBOLOGÍA TEMÁTICA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Condominios Horizontales</li> <li>■ Conjuntos Urbanos</li> <li>■ Urbanizaciones Cerradas Encuestadas</li> <li>▲ Las Encuestas</li> <li>● Puntos Puntos de Interés</li> <li>◆ Puntos de Interés</li> </ul>
<p><b>ESCALA GRÁFICA</b></p> <p>0.4 0 0.4 Kilometers</p>	<p><b>LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA</b></p>
<p><b>FUENTE DE INFORMACIÓN</b></p> <p>Inventario de conjuntos habitacionales en el Departamento de Población y Desarrollo Urbano 2009. Actualizado mediante trabajo de campo, 2011</p>	

En Metepec se pudo constatar la presencia de edificaciones cerradas de distintas denominaciones, tales como *condominios horizontales* y *conjuntos urbanos*, construidos desde la década de los noventa hasta la actualidad, y que por lo general están orientados a grupos de ingreso medio y alto (Roitman, 2004; Rodríguez, 2004).

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano 2009-2012 de Metepec, los conjuntos urbanos han sido los que han reportado una mayor oferta de vivienda en los últimos veinte años. Esto explica la imagen urbana del municipio, un espacio territorial caracterizado por edificaciones “exclusivas” —esto es, excluyentes—, que a la vez reflejan y producen un patrón de relaciones sociales también excluyentes tanto hacia el interior de los conjuntos urbanos como hacia el exterior. Más aún, los elementos físicos de exclusión no solo han sido incorporados a las edificaciones destinadas a la vivienda, sino que también forman parte fundamental de las construcciones comerciales y de las dedicadas a la prestación de servicios, graficando así claramente las transformaciones de las relaciones sociales, asociadas a estos espacios urbanos.

### **Redefinición de las relaciones sociales: la visión de las residentes**

Del trabajo empírico se pudo constatar que la totalidad de las residentes entrevistadas<sup>3</sup> prefiere habitar en urbanizaciones cerradas antes que en viviendas tradicionales que se localizan en espacios abiertos. Del total de las entrevistadas, alrededor del 60% decidió optar por urbanizaciones cerradas por la exclusividad y la seguridad que proporcionan; al 40% ya no le resulta relevante constituir vínculos sociales entre sus vecinos; y alrededor de 55% respondió no conocer a la mayoría de sus vecinos, lo cual deriva en una creciente apatía para pensar en la grupalidad y en un protagonismo de su individualidad.

Las entrevistas permitieron constatar, así, que los habitantes de estos espacios cerrados difícilmente establecen vínculos estrechos con sus vecinos. Las principales razones aducidas son la desconfianza y el desconocimiento total o parcial de quien habita las viviendas adjuntas. Solo en situaciones especiales, como reuniones vecinales que se realizan periódicamente para analizar la situación de la urbanización, se socializa sobre ciertos problemas comunes. Esto en el caso de que los vecinos asistan a dichas reuniones, lo que no siempre sucede.

Lo anterior, aun siendo generalizado, no ocurre en todas las urbanizaciones cerradas. Se encontraron casos en que el conocimiento mutuo entre los vecinos es muy significativo y se deriva en buena medida de las dinámicas de funcionamiento de las mesas directivas de los conjuntos. Es decir, las mesas directivas y las reuniones de vecinos para tratar problemas comunes constituyen estructuras vecinales que han permitido no solo solucionar problemas y satisfacer demandas, sino impulsar la socialización y construcción de vínculos entre los residentes de las urbanizaciones cerradas. Las actividades que incentivan la cercanía y cooperación de los residentes están vinculadas principalmente a problemas de las urbanizaciones cerradas que se analizan en reuniones periódicas, así como al desarrollo de actividades de beneficio

---

3 Para el caso de las entrevistas realizadas, los informantes solicitaron, en su mayoría, no se mencionara su nombre.

común. Cabe mencionar que esto se ha apoyado en reglamentos coercitivos que regulan gran parte de la interrelación, más que en la importancia del trato cotidiano o la realización de eventos sociales entre vecinos. Así, solo el 20% de las residentes entrevistadas manifestó desarrollar acciones que estrechan los vínculos y conocimiento de los habitantes de sus respectivos espacios cerrados.

Por otra parte, de veinte entrevistas aplicadas, trece informantes coincidieron en que algo que obstaculiza el fortalecimiento de vínculos entre los residentes es la constante circulación de quienes habitan las viviendas, porque alrededor del 45% de ellos no son propietarios, sino que las rentan por un tiempo y después desaparecen. Este fenómeno es un freno al desarrollo de relaciones interpersonales, situación a la que contribuye el hecho de que muchos de los habitantes prácticamente no se encuentran durante el día en sus viviendas. De acuerdo con los entrevistados, alrededor del 35%, entre propietarios y arrendatarios, trabaja en la Ciudad de México, y solo se los detecta por la noche, cuando encienden la iluminación de sus hogares.

Seis de las informantes afirman que solo cuando se han presentado problemas que afectan a los residentes se ha buscado la interacción. Esto se puede ejemplificar de manera adecuada con el caso de la urbanización cerrada Rancho La Virgen (de ingreso medio alto y alto). Según algunas de sus residentes, ante la iniciativa del gobierno estatal de urbanizar terrenos muy extensos de reserva forestal asignados a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, los residentes de la urbanización iniciaron un movimiento de protesta que detonó una dinámica muy intensa de conocimiento y reconocimiento entre ellos, lo que generó otro tipo de relación, mucho más personal, que la que venían desarrollando en el pasado cotidiano. Así aglutinados, los residentes no solo evitaron que se urbanizaran los terrenos forestales, lo que implicaba derribar miles de árboles, sino que, con su movimiento, lograron que el gobierno del estado construyera un parque metropolitano, denominado Parque Bicentenario, que se convirtió en uno de los más importantes de la Zona Metropolitana de Toluca.

Otro dato interesante que se desprende de las entrevistas es que la reglamentación existente en estos espacios cerrados también incide en el comportamiento de los habitantes. Es muy común que las mesas directivas de los conjuntos urbanos tomen decisiones sin ser aprobadas por la mayoría de los residentes, y quien no cumple con la normativa así establecida,<sup>4</sup> simplemente se ve excluido de todo lo que compete a los problemas colectivos. En muchos casos, quien no coopera con el grupo debe enfrentar a solas diversos problemas propios del conjunto cerrado.

Esta situación también se refleja hacia el exterior de los conjuntos urbanos cerrados, debido a que las bardas son excluyentes del otro, principalmente de lo que había sido considerado como espacios públicos. Esto se aprecia en el cierre y privatización de calles. Para el caso de los conjuntos cerrados, la privatización de la calle es justificada por los propietarios, que aducen que el dueño del terreno es quien

4 Cabe aclarar que la normativa que regula las relaciones sociales al interior de la urbanización cerrada no se encuentra legitimada por la ley expresada en códigos, reglamentos o Constitución Política de los distintos niveles de gobierno. Los reglamentos bajo los que se rigen los residentes de las urbanizaciones cerradas son elaborados e instrumentados por integrantes de las mesas directivas. Ejemplo de ello son las decisiones de cierre de calles que cuentan con código postal, que aparecen en planos y guías oficiales y que, al ser cerradas, contravienen los reglamentos de ordenamiento territorial, como el Bando Municipal o los Planes de Desarrollo Urbano, entre otros.

decide qué hacer dentro de su propiedad. No obstante, tal argumento no justifica las acciones que violentan la legalidad al limitar el acceso a lo que fue entendido y creado como espacio público: la calle. Con esto nos referimos a las acciones que lleva a cabo la ciudadanía para controlar la circulación peatonal y vehicular con el argumento de la inseguridad, lo que induce a colocar dispositivos como plumas que impiden el libre tránsito o jardineras sobre los carriles laterales de las calles para controlar el acceso, y limitar el aforo de varios a un solo carril. En estos casos, estas calles pierden el carácter público que legalmente tienen.

Por su parte, las relaciones sociales en estos espacios también sufren profundas transformaciones. De acuerdo con las entrevistadas, en muchos casos se ha reducido de manera notable el trato amable y cordial entre los vecinos. Por ejemplo, el tradicional saludo que se lleva a cabo entre vecinos parece ser que ya no es muy importante. El sentimiento de solidaridad también ha sufrido cambios, además de generalizarse una profunda desconfianza del adentro con respecto al afuera. Incluso entre algunos de los mismos residentes, el sentimiento de miedo que se ha acentuado en todo el país se hace patente en los espacios que habitan y ha adquirido relevancia significativa. Finalmente, la apatía y falta de interés por el otro también es notoria en las urbanizaciones cerradas.

Al mismo tiempo, el simbolismo que la calle encerraba, principalmente como espacio de socialización y advenimiento social, se ha transformado. Algunos residentes de los conjuntos urbanos cerrados asocian más la calle a un espacio de peligro, en el cual el ciudadano se encuentra expuesto a una serie de riesgos y amenazas físicas y morales. Para el primer caso se hace referencia a acciones como asaltos y lesiones al cuerpo por cualquier medio; el segundo caso se vincula con agresiones verbales. De ahí que estén completamente de acuerdo en que se privaticen las calles, pues esta acción es vista como una medida de seguridad para ellos y sus familias. Lo mismo sucede con los parques y jardines públicos, lugares que —según los entrevistados— concentran asaltantes, drogadictos, alcohólicos, e incluso albergan la prostitución, con lo que se ha perdido el sentido original para el que fueron creados. Bajo esta argumentación, la totalidad de las entrevistadas aprueba que los conjuntos urbanos cuenten con sus propios espacios recreativos y que estos sean de uso exclusivo de los residentes, para que ellos y sus hijos se encuentren mejor protegidos y aislados de la amenaza externa.

En este sentido, la exclusión y segregación, componentes que caracterizan las urbanizaciones cerradas de Metepec y definen nuevas formas de relacionarse socialmente tanto hacia adentro como hacia afuera, se hacen más notorias cuando se construyen conjuntos urbanos residenciales para población de ingreso alto que se encuentran próximos a sectores de población marginados. Las distinciones, la exclusión y la desconfianza son profundas e insalvables entre estos grupos.

### Conclusión

De este trabajo se pueden desprender algunos resultados en torno al objetivo planteado. El primero de ellos dice relación con el acelerado crecimiento demográfico

del municipio, y con ello, el crecimiento urbano que se hace presente en el mismo. Dicho crecimiento se caracteriza por la incesante construcción de urbanizaciones cerradas destinadas al comercio, servicios y vivienda. Para el caso de la vivienda cerrada, en el municipio de Toluca se construyó en veinte años alrededor de 115 inmuebles con características de encerramiento. La tendencia en la construcción de espacios cerrados *reconfiguró la imagen urbana del municipio*, al constituirlos como de encerramiento. Tal condición se ve acompañada de una diversidad de dispositivos de seguridad, incluidas bardas perimetrales, casetas de vigilancia, protección privada, rejas, alambres electrificados, cámaras de circuito cerrado, entre otros.

Con la presencia de las urbanizaciones cerradas se pudo identificar *un cambio en el sentido tradicional del espacio público*. Es decir, los lugares que fueron entendidos como un bien público —la calle, parques y jardines—, en el contexto de la urbanización cerrada adquirieron otro significado: el de uso exclusivo. Al mismo tiempo, el sentido de algunos espacios privados también sufrió cambios. Ello ha afectado principalmente a las plazas comerciales, áreas a las que la población ha dado un sentido de espacio público, al utilizarlas como puntos de reunión, socialización, recreación y diversión. En ambos espacios —los conjuntos residenciales cerrados y las plazas comerciales— se identificó una redefinición de las expresiones físicas de la ciudad y de las relaciones sociales entre sus habitantes y las nuevas manifestaciones urbanas.

Para el caso de la vivienda cerrada, *las relaciones sociales sufren cambios significativos*, pues se pudo apreciar que en esos espacios se acentúa la conducta individualista y excluyente que debilita los sentimientos de solidaridad con el grupo, y este solo se hace presente en forma de compromiso impuesto por las mismas normas y códigos que regulan la interacción social al interior de las urbanizaciones cerradas, o solo si algún fenómeno externo amenaza la grupalidad. ©EURE

### Referencias bibliográficas

- Alsina, R. & Medina, P. (2006). Posmodernidad y crisis de identidad. *Revista Científica de Información y Comunicación*, 3, 126-146. En <http://www.ic-journal.org/data/downloads/1265038593-5rodrigo-alsina.pdf>
- Bauman, Z. (2007). *Miedo líquido. Las sociedades contemporáneas y sus temores*. Madrid: Paidós.
- Blakely, E. J. & Gail S. M. (2002, septiembre). Comunidades fortificadas: Amurallamiento y enrejamiento de los suburbios estadounidenses. *EURE*, 28(84), 145-147. En <http://www.scielo.cl/scielo.php?doi=10.4067/S0250-71612002008400009>
- Blakely, E. J. & Snyder, M. G. (1997). *Fortress America: Gated communities in the United States*. Washington D.C.: Brookings Institution Press-Lincoln Institute of Land Policy
- Borsdorf, A. & Hidalgo, R. (2009, March). The fragmented city. Changing patterns in Latin American cities. *The Urban Reinventors Online Journal*, 3(09), 1-18. En <http://www.urbanreinventors.net/3/borsdorfhidalgo/borsdorfhidalgo-urbanreinventors.pdf>

- Cabrales, L. & Canosa, E. (2001, enero). Segregación residencial y fragmentación urbana: los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. *Espiral*, 7(20), 223-253. En <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/138/13802008.pdf>
- Caldeira, T. (2000). *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Callejón, D. (2005, junio). Del cuerpo, el arte y el aula. *Red visual*, 3. Recurso online. En <http://www.redvisual.net/n5/n3/articulos/art5.htm>
- Callejón, D. & Granados, I. (2004, diciembre). Deslumbrados, atrapados, construidos. Del diálogo y el tiempo para una mirada sana, para la construcción personal en la escuela. *Red visual*, 2. En <http://www.redvisual.net/n5/n2/art7.htm>
- Chambers, I. (1994). *Migración, cultura, identidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Duhau, E. & Giglia, A. (2004). Conflictos por el espacio y orden urbano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 19(56), 257-288. En [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/YSV53C3DIEV7ND6EQYVMU4XT1FLSE1.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/YSV53C3DIEV7ND6EQYVMU4XT1FLSE1.pdf)
- Duhau, E. & Giglia, A. (2008). *Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli*. México, D.F.: Siglo Veintiuno/Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Enríquez, A. (2007). Segregación y fragmentación en las nuevas ciudades para el turismo. Caso Puerto Peñasco, Sonora, México. *Topofilia: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Número Especial. Primer Coloquio Internacional: Ciudades del Turismo. En <http://www.topofilia.net/>
- García, A. (2004). Miedo y privatización de los espacios públicos: ¿Hacer o deshacer la ciudad? En O. Gutiérrez (Coord.), *La ciudad y el miedo. VII Coloquio de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Gerona, Cataluña: Universitat de Girona.
- Garrocho, C. & Campos, J. (2009). La estructura policéntrica del empleo en el Área Metropolitana de Toluca, 1994-2004. En G. Aguilar & I. Escamilla (Coords.), *Periferia urbana, deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa.
- Hidalgo, R. (2004, diciembre). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: Las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE*, 30(91), 29-52. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2004/12/EURE\\_91\\_02\\_HIDALGO.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2004/12/EURE_91_02_HIDALGO.pdf)
- Janoschka, M. (2002). Urbanizaciones privadas en Buenos Aires: ¿hacia un nuevo modelo de ciudad latinoamericana? En L. F. Cabrales, *Ciudades cerradas - países abiertos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Unesco.
- Janoschka, M. & Glasze, G. (2003). Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico. *Ciudades*, 59 (julio-septiembre), 9-20, RNIU. En [http://michael-janoschka.de/pdfs/Janoschka,%20Michael%20\(2003\)\\_Urbanizaciones%20cerradas\\_un%20modelo%20anal%C3%ADtico.pdf](http://michael-janoschka.de/pdfs/Janoschka,%20Michael%20(2003)_Urbanizaciones%20cerradas_un%20modelo%20anal%C3%ADtico.pdf)
- López, L. & Rodríguez, I. (2005). Evidencias y discursos del miedo en la ciudad: casos mexicanos. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(194). En <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-54.htm>
- Low, S. M. (2000). The edge and the center: Gated communities and the discourse of urban fear. *American Anthropologist*, 103(1), 45-58. URL estable: <http://www.jstor.org/stable/683921>

- Prévot, M. (2008, diciembre). Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada. *EURE*, 34(103), 73-92. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2008/12/EURE\\_103\\_04\\_PREVOT.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2008/12/EURE_103_04_PREVOT.pdf)
- Reig, D. (2009). Facebook y Twitter: Convergencia y proceso de apropiación en las Redes Sociales. *Blog El Caparazón*. En <http://www.dreig.eu/caparazon/2009/03/22/facebook-twitter-cultura-redes-sociales/>
- Rodríguez, I. (2002). Urbanizaciones cerradas en América Latina. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, 133-134 (otoño-invierno), 500-525.
- Rodríguez, I. (2004). "Privatopía" versus ciudad pública, la materialización del miedo en el espacio urbano. [Ponencia y relatoría]. En O. Gutiérrez (Coord.), *La ciudad y el miedo. VII Coloquio de Geografía Urbana, Grupo de Geografía Urbana de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 127-152). Gerona, Cataluña: Universitat de Girona.
- Rodríguez, I. (2007). La clonación del paisaje de la exclusión. En I. Rodríguez Chumillas & E. Méndez Sáiz Eloy, *Paisajes y arquitectura de la exclusión*. México, D.F.: Ediciones UAM (Universidad Autónoma Metropolitana), Colección de Estudios Nº. 121.
- Roitman, S. (2004, diciembre). Urbanizaciones cerradas: estado de la cuestión hoy y propuesta teórica. *Revista de Geografía*, 32, 5-19. En [http://www.geo.uc.cl/html/revista/PDF/RGNG\\_N32/art01.pdf](http://www.geo.uc.cl/html/revista/PDF/RGNG_N32/art01.pdf)
- Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001, diciembre). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las últimas tres décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42. En <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/196/19608202.pdf>
- Safa, B. (2002). Construir mundos, levantar muros y preservar patrimonios: condominios y fraccionamientos cerrados. En L. F. Cabrales, *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 145-176). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (Unesco).
- Salcedo, R. (2002). El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno. *EURE*, 28(84), 5-19. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2002/09/EURE\\_84\\_01\\_SALCEDO.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2002/09/EURE_84_01_SALCEDO.pdf)
- Salgado, C. (2007, septiembre). Investigación cualitativa, diseños: evaluación del rigor metodológico y retos. *LIBERABIT*, 13, 71-78. En [http://www.revistaliberabit.com/liberabit13/8\\_ana\\_cecilia.pdf](http://www.revistaliberabit.com/liberabit13/8_ana_cecilia.pdf)
- Sampieri, R. (2002). *Metodología de la investigación* (2ª ed.). México, D.F.: McGraw-Hill.
- Sampieri, R. (2004). *Metodología de la investigación* (3ª ed.). México, D.F.: McGraw-Hill.
- Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.
- Thuillier, G. (2005, agosto). El impacto socioespacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la región metropolitana de Buenos Aires. *EURE*, 31(93), 5-20. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2005/09/EURE\\_93\\_01\\_THUILLIER.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2005/09/EURE_93_01_THUILLIER.pdf)
- Torres, H. (2001, mayo). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *EURE*, 27(80), 33-56. En [http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2001/05/EURE\\_80\\_02\\_TORRES.pdf](http://www.eure.cl/wp-content/uploads/2001/05/EURE_80_02_TORRES.pdf)

### Documentos oficiales

- Gobierno del Estado de México (GEM). (2006). *Plan de Desarrollo Municipal de Metepec 2006 -2009* [s.n]. México: Autor.
- Gobierno del Estado de México (GEM). (2008). *Registro Estatal de Desarrollo Urbano* [s.n]. México: Autor.
- Gobierno del Estado de México (GEM). (2009). *Plan de Desarrollo Municipal de Metepec 2009 -2012* [s.n]. México: Autor.
- H. Ayuntamiento de Metepec. Secretaría de Desarrollo Urbano, Registro Estatal de Desarrollo Urbano y la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Metepec. (2008). *Inventario de conjuntos habitacionales* [s.n]. México: Secretaría de Desarrollo Urbano, Registro Estatal de Desarrollo Urbano y la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Metepec.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda* [s.n]. México: Autor. En <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1990/default.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda* [s.n]. México: Autor. En <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/default.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010* [s.n]. México: Autor. En <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>

### Páginas de Internet consultadas

- [http://www.edomex.gob.mx/sedur/estadisticas/conjuntos-urbanos/Gobierno del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Urbano. Archivo de Fraccionamientos de la Secretaría de Desarrollo Urbano 2008.](http://www.edomex.gob.mx/sedur/estadisticas/conjuntos-urbanos/Gobierno%20del%20Estado%20de%20M%C3%A9xico,Secretar%C3%ADa%20de%20Desarrollo%20Urbano.Archivo%20de%20Fraccionamientos%20de%20la%20Secretar%C3%ADa%20de%20Desarrollo%20Urbano%202008)

## O aquecimento imobiliário e o mercado de habitação na área central de São Paulo (2001-2010)

**Lucia Shimbo.** Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

**RESUMO** | O aquecimento imobiliário ocorrido no Brasil, desde 2006, abrangeu uma nova faixa de consumidores e novas localidades que, em período anterior, eram desvalorizadas pelo mercado. Esse fenômeno pôde ser verificado na recente dinâmica imobiliária na área central de São Paulo, em especial, nos lançamentos residenciais voltados para as faixas de renda média e média baixa, beneficiadas pela política habitacional brasileira contemporânea. A partir das informações disponibilizadas no banco de dados da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp) e nos sites das empresas construtoras e incorporadoras, este artigo caracteriza e analisa os empreendimentos residenciais lançados na área central, entre 2001 e 2010, e problematiza a reinserção deste território no circuito imobiliário da metrópole paulistana. Diante dos resultados da pesquisa, resta a seguinte questão: como o mercado está conseguindo reproduzir o mesmo padrão nas periferias e nas áreas centrais?

**PALAVRAS-CHAVE** | habitação, mercado imobiliário, centros urbanos.

**ABSTRACT** | *Since 2006, the warming in Brazilian real estate covered a range of new consumers and new locations that, in the previous period, were undervalued by the market. This phenomenon can be seen in recent real estate dynamic in the central area of São Paulo, especially in residential launches targeted to middle and lower-middle income groups, which were benefited from the contemporary Brazilian housing policy. From the information available in the database of the Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp) and the sites of construction companies and developers, this article examines the residential developments launched in the central area, between 2001 and 2010, and discusses the reintegration of this territory in the metropolitan real estate circuit. Considering the results of the survey, the question remains: how is the market reproducing the same pattern in urban outskirts and in central areas?*

**KEY WORDS** | *housing, real estate market, urban centres.*

Recibido el 20 de julio de 2011, aprobado el 30 de noviembre de 2011

E-mail: Lucia Shimbo, luciazs@sc.usp.br

## Introdução

Este texto procura analisar a dinâmica imobiliária na área central da cidade de São Paulo durante a primeira década dos anos 2000. Mais precisamente, procura caracterizar o recente aquecimento do mercado de habitação e compreender os fatores que levaram ao aumento do número de lançamentos residenciais, sobretudo, voltados para os setores de renda média. Desde 2006, no Brasil, vem ocorrendo alterações significativas no seu contexto socioeconômico, na sua estrutura de financiamento habitacional e nas políticas urbanas municipais, que acabam por favorecer a atuação do mercado imobiliário em áreas e em segmentos de demanda que, até então, não eram valorizados pelos agentes privados.

A articulação entre Estado e mercado na produção e na regulação do ambiente construído é por demais potente no caso brasileiro, mas não deixa de estar presente na Europa e na América do Norte. Nesses países, como analisa Weber (2002), desde os anos 1950 estados nacionais e governos municipais desenvolveram mecanismos que tornaram o ambiente construído mais flexível e suscetível aos critérios do capital imobiliário. Na escala nacional, esses esforços incluíram recursos financeiros para a renovação urbana do pós-guerra e medidas regulatórias que facilitaram os processos de securitização de dívidas, destruíram proteções para a habitação social e proporcionaram suporte para a formação de cartéis imobiliários. Governos locais produziram seu próprio conjunto de diretivas voltadas, em sua maioria, para absorver os riscos e os custos do desenvolvimento urbano, e posterior atuação dos agentes privados que, dessa forma, não precisavam arcar com esse investimento. Em especial, nas áreas centrais consolidadas, municipalidades justificaram tais intervenções estigmatizando, estrategicamente, propriedades e imóveis que se encontravam “degradados” ou “obsoletos” e que requisitavam, portanto, iniciativas de demolição ou de reabilitação. Essas justificativas fortaleceram e naturalizaram conceitos ambíguos presentes em políticas urbanas, tais como “degradação” ou “deterioração” (em inglês, *blight*) e “obsolescência” (*obsolescence*), e que ainda criam “a aparência de certeza entre a cacofonia de demandas sobre valor da propriedade urbana” (Weber, 2002, p. 520). Para a autora, portanto, taxar alguma área como “degradada” obscurece as reais situações de determinadas propriedades, influenciando de antemão o valor e legitimando futuras intervenções públicas e ou privadas.

Procurando escapar desse conteúdo simbólico e político do conceito de degradação, Brindley, Rydin e Stoker (1987) preferem chamar tais áreas como “negligenciadas” ou “abandonadas” (em inglês, *derelict areas*), seja pelo Estado, seja pelo mercado.

Esses processos de identificação de áreas “degradadas” e os seus respectivos projetos de recuperação ou de requalificação — vale lembrar que assim como “degradação”, são diversas as noções que dizem respeito à solução do problema, tais como, reabilitação, revitalização, regeneração etc. — também ocorreram nas grandes cidades latino-americanas, porém, com uma defasagem de tempo e com algumas características peculiares em relação às matrizes europeia e norte-americana. Na América Latina, tais processos têm fontes de recursos locais e internacionais e se baseiam, de

modo geral, na articulação entre atores econômicos e políticos locais e nacionais para a formação de parcerias público-privadas e em modelos empresariais de gerenciamento de políticas urbanas (Zanchetti, 2010).

Por exemplo, em algumas cidades mexicanas e em São Paulo, as políticas urbanas de “revitalização” de centros, como destaca Bidou-Zachariassen (2006), inspiraram-se em modelos europeus, principalmente Barcelona, e apresentaram intenções bastante próximas, apesar de seus contextos diferentes. De modo geral, as estratégias privilegiaram a promoção de atividades econômicas ligadas ao turismo, à cultura, ao consumo de produtos de luxo bem como a requalificação de construções residenciais a fim de trazer de volta as classes médias, apesar do discurso a respeito da promoção da diversidade social. Ao retorno dessas classes “se atribuem as mudanças de imagem por que passará a cidade, o que por sua vez se acredita, irá atrair os investidores privados, sem os quais esses projetos não podem ser bem sucedidos” (Bidou-Zachariassen, 2006, p. 52).

Na área central da cidade de São Paulo, além de apresentar políticas e programas específicos para a sua requalificação, repercutiu também o processo nacional de aquecimento do mercado imobiliário, em especial, os lançamentos residenciais pertencentes ao “segmento econômico” que compreende os imóveis residenciais com valores de até R\$ 200.000,00 (em reais de dezembro 2010, ou aproximadamente, cem mil dólares), destinados às famílias com renda mensal entre três e dez salários mínimos, ou seja, aos setores de renda média e média baixa.<sup>1</sup> No Brasil, esse segmento ganhou expressividade, sobretudo, a partir de 2006, quando uma injeção de recursos públicos e privados alavancou a produção de moradias pelo mercado.

O processo de estabilização da economia brasileira, iniciado no Plano Real, consolidou-se nos anos 2000 e repercutiu em crescimento econômico e num aumento considerável do poder de consumo da população, em especial, seus setores médios.<sup>2</sup> Ao mesmo tempo, o país passou a integrar, mais fortemente, às operações do mercado financeiro mundial, mesmo que, como ressalta Paulani (2008), numa condição de “servidão financeira” em relação à “cabine de comando do capitalismo contemporâneo”.

Por um lado, esse crescimento do poder de consumo possibilitou o aumento do número de sujeitos passíveis de obterem créditos, dentre eles, o habitacional. Por outro, essa faixa de consumo foi “descoberta” pelas grandes empresas construtoras e incorporadoras. E esse consumo foi incentivado pelo poder público via crédito habitacional, potencializado pela entrada de capital financeiro nessas grandes empresas.<sup>3</sup>

No âmbito do Estado, a “nova” política nacional de habitação elaborada em 2004 pelo primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), visava am-

1 Segundo dados da Embrasp, publicados em matéria do jornal *O Estado de São Paulo*, entre 2005 e 2009, os lançamentos de imóveis para a “baixa renda” mais do que triplicaram na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), ocorrendo um aumento de 350%. Cf. Pacheco (2010).

2 Alguns autores têm atribuído o crescimento da assim considerada “nova classe média” ou a “classe C” ao aumento da geração privada de trabalho (criação de empregos formais) e do salário mínimo e, em menor grau, aos programas de transferência de renda (como é o caso do Bolsa Família). Cf. Neri (2008).

3 Sobre a atuação das empresas construtoras e incorporadoras financeirizadas no segmento econômico, ver: Shimbo (2010); Castro e Shimbo (2010).

pliar maciçamente os recursos de fundos públicos e semi-públicos para os financiamentos habitacionais e arregimentar outros fundos para esse fim, na perspectiva de aumentar a produção subsidiada de habitação (para as faixas de menor renda) e de fomentar o mercado privado de habitação (Brasil, 2004).

Como resultados dessa política, por um lado, houve um aumento exponencial nos valores de financiamento habitacional contratados pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH), contando com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Em 2003, quando se iniciou o primeiro governo Lula, o valor total contratado pelo SFH era de aproximadamente cinco bilhões de reais; em 2008, na metade do segundo governo, esse valor foi multiplicado por oito, excedendo quarenta bilhões de reais. Em 2009, o governo federal formalizou o incentivo à produção privada de moradias ao lançar o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), com a meta de construir um milhão de unidades habitacionais, injetando um montante de recursos ainda maior do que nas linhas de financiamento anteriores. Em 2011, na segunda versão do programa, a promessa foi de mais dois milhões de unidades.<sup>4</sup>

Outras medidas regulatórias também favoreceram as atividades imobiliárias e o setor da construção civil, como, por exemplo, relacionadas à segurança jurídica na transação de imóveis e à desoneração de impostos.<sup>5</sup> O conjunto total das estratégias econômicas e políticas adotadas pelo governo federal favoreceu, em grande medida, o forte aquecimento do mercado habitacional no Brasil. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) não ficou imune a esse processo: entre 2006 e 2010, houve um acentuado aumento no número de lançamentos residenciais, superando todos os recordes anteriores desde a década de 1980. Segundo dados da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp),<sup>6</sup> os picos desse momento de elevação intensa da produção imobiliária ocorreram em 2007 e 2010 quando, respectivamente, foram lançadas aproximadamente 62 e 67 mil unidades residenciais.

A área central do município de São Paulo também fez parte desse boom imobiliário ocorrido na RMSP. Entre 1991 e 2006, segundo Silva (2006), não foram constatadas alterações significativas na dinâmica imobiliária nos distritos da área central, em relação aos lançamentos de empreendimentos residenciais e comerciais novos. Até então, ainda de acordo com a autora, nenhum dos instrumentos urbanísticos

4 Sobre o PMCMV, ver: Rolnik e Nakano (2009); Fix e Arantes (2009) e Shimbo (2010).

5 Resumidamente, ao longo do período entre 2004 e 2006, as medidas regulatórias que estimularam diretamente a produção de habitação via mercado foram: a) estímulo ao financiamento imobiliário, reduzindo os juros pagos aos bancos sobre depósitos não utilizados para financiamento dentro do SFH e exigindo que, no mínimo, 65% dos depósitos em contas de poupança sejam utilizados para esse fim; b) simplificação e intensificação da aplicação das leis de reintegração de posse de propriedade residencial no caso de inadimplência (alienação fiduciária); c) diminuição do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sobre certos insumos e materiais de construção; d) fomento para a securitização de recebíveis imobiliários através da isenção de imposto de renda sobre ganhos financeiros advindos dessa transação; e) aumento da segurança de empreendedores através da disponibilização de garantias sobre propriedade e de compradores através do regime tributário especial (Shimbo, 2010).

6 Segundo Marques (2005), “a Embraesp é uma empresa que atua desde 1977, fazendo acompanhamento regular da dinâmica imobiliária, cadastrando informações de todos os empreendimentos verticais e horizontais que tenham sido objeto de propaganda em jornais, revistas, panfletos, assim como os aprovados pela Secretaria de Habitação do município de São Paulo” (Marques, 2005, p. 218).

voltados à atração de empreendimentos imobiliários privados na área central teve o efeito esperado em relação aos objetivos esperados. Entretanto, entre 2007 e 2010, houve um ciclo de elevação de oferta desses empreendimentos e mudanças quanto aos tipos e preços dos produtos imobiliários nessa área.

Como se caracterizam os recentes lançamentos residenciais na área central? Quais os fatores que levaram o mercado imobiliário a investir nessa área? Qual a relação entre as estratégias do poder público, em seus diferentes níveis de planejamento e de intervenção nessa área, e a atuação do mercado?

Partindo dessas questões, este artigo procura, num primeiro momento, analisar as estratégias adotadas pelo governo municipal para favorecer a atuação do mercado imobiliário na área central, dentro desse contexto nacional de estímulos à produção privada de moradias. Num segundo momento, apresenta o levantamento dos empreendimentos residenciais lançados na área central de São Paulo a partir da base de dados da Embraesp, realizado dentro do escopo do projeto de pesquisa “Edificação e Desenho Urbano com adensamento e qualidade ambiental: habitação de interesse social na recuperação de áreas urbanas degradadas”.<sup>7</sup>

#### **Estratégias do governo municipal para a atração da iniciativa privada na área central**

Na cidade de São Paulo, a identificação de áreas “degradadas” localizadas na região central emerge como uma questão que precisava ser enfrentada pelo poder público municipal durante a década de 1970, a partir da constatação da diminuição do uso habitacional e do aumento dos setores de comércio e serviços. Como destaca Diogo (2004), os problemas identificados nesse período se referiam: à grande oferta de edifícios de uso múltiplo, ao mesmo tempo em que um número considerável de empresas se deslocava do centro para outras localidades; aos congestionamentos viários; à excessiva concentração de funções; e a um “processo de degradação” associado à perda de população de rendas média e alta.

Diversos autores vêm destacando que a construção do discurso sobre a “degradação” e sobre a sua solução, as iniciativas de “revitalização”, “requalificação” ou “reabilitação”, está em direta relação com a consolidação real de uma “popularização” do centro, tanto em termos de suas atividades (sobretudo, comércio e serviços), quanto de seus moradores.<sup>8</sup> Ou seja, grande parte das iniciativas tomadas tinha como interesse subjacente ou explícito, trazer de volta as camadas de renda média e alta, procurando reverter a constituição de um centro que atendia, primordialmente, as camadas de renda mais baixa. Em grande medida, a problemática da “revitalização” da área central emergia intrinsecamente relacionada à questão habitacional.

7 Este projeto é financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/Brasil), entre 2009 e 2013, no âmbito do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD), numa parceria entre o Laboratório de Conforto Ambiental e Eficiência Energética (LABAUT) e o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (Labhab), ambos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo (FAU/USP).

8 Ver: Tsukumo (2007), Motisuke (2008), Cymbalista et al. (2008), Kara-José (2010).

Ainda na década de 1970, foram propostos planos, como o “Projeto Centro” (1973-1975) e o “Plano Integrado da Área Central” (1975-1979), que continham tanto um diagnóstico da situação da área central quanto uma problematização da ideia elitista de degradação e de revitalização. Entretanto, a prática implementada priorizou justamente a recuperação de edifícios e de áreas com forte conteúdo simbólico para a elite tradicional paulistana, seguindo a tendência das “cidades de primeiro mundo”, como por exemplo, a estratégia de se restringir a circulação de automóveis e de se criar ruas de pedestres.

De todo modo, como destaca Motisuke (2008), o Plano Integrado foi o primeiro documento a problematizar e relativizar o conceito de “deterioração” e, mesmo que de forma embrionária, estava presente a ideia de se aplicar recursos públicos nos melhoramentos urbanos como forma de atrair investimentos privados — prática que vai ser corrente nos anos 1990 e, principalmente, 2000.

Durante a década de 1980, não foram propostos projetos urbanos que tratassem a área central em seu conjunto, com exceção de alguns programas habitacionais, já na passagem para os anos 1990,<sup>9</sup> e da reurbanização do Vale do Anhangabaú.

Portanto, é apenas nos anos 1990 que o centro volta à tona como preocupação do poder público municipal que, a partir daí, passa a elaborar diversos planos, projetos e instrumentos urbanísticos para a área. Dois instrumentos foram aprovados em forma de lei, com objetivo de atrair o interesse do setor privado para investimentos na área central: a Operação Urbana Anhangabaú (Lei nº 11.090/91) e a Operação Urbana Centro (Lei nº 12.349/97). De acordo com Silva (2004), ambas as operações não despertaram o interesse esperado, resultando em poucas ações concretizadas.

O primeiro projeto mais abrangente foi o Procentro (Programa “Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo”, 1993-2000), quando se iniciou a ideia de contrair empréstimo internacional para intervenção na área central. Revitalizar a área significava aqui potencializar a dinâmica econômica e imobiliária local, por meio da atração de investimento privado e de atividades terciárias consideradas de “ponta”. Essa estratégia de se combinar requalificação do território, atração da iniciativa privada e focalização de investimentos era consoante com a visão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a quem se solicitou financiamento, e da Associação Viva o Centro (AVC), que colaborou na elaboração do programa — inclusive essa forte influência do agente financiador e de uma organização não-governamental foi uma novidade do arranjo institucional trazida pelo plano. Como destacam Cymbalista, Tsukumo, Menegon e Brose (2008), o papel da AVC foi essencial para a consolidação da ideia dominante de revitalização de áreas centrais, pautada pelos princípios de gestão urbana neoliberal. O ideário que sustentava essas estratégias tinha como referência os grandes projetos de revitalização em Paris, Barcelona, Londres, Boston e Nova Iorque.

9 Durante a década de 1980, a partir da entrada dos movimentos sociais de moradia na pauta de discussões sobre a produção da cidade na gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1992), houve o primeiro programa municipal de habitação social com foco no centro, promovido pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), o “Programa de Recuperação de Cortiços”. Ver: Tsukumo (2007) e Silva (2006).

Em 2003, o financiamento do BID foi aprovado dentro de uma nova proposta, o Programa “Ação Centro”, cujo conteúdo técnico era composto de 130 ações, agrupadas em cinco eixos: I) Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial; II) Transformação do perfil econômico e social; III) Recuperação do ambiente urbano; IV) Transporte e circulação; V) Fortalecimento institucional do município.

O resultado foi um programa bastante heterogêneo, tanto técnico quanto simbolicamente, que buscou conciliar projetos de várias secretarias municipais para a área central e acabou por misturar princípios de “gestão urbana empresarial”, como queria o BID, e “diversidade e inclusão social”, como pautavam os movimentos por moradia no centro. Entretanto, foi entre 2001 e 2004 que se implementaram diagnósticos e projetos de habitação de interesse social na área central, sobretudo relacionados à locação social — uma novidade no contexto brasileiro e à reforma de edifícios desocupados.<sup>10</sup> Também foi nesse momento que se iniciou a ação do governo estadual em relação à recuperação de cortiços e de produção de novas unidades, em parceria com o BID mais uma vez.<sup>11</sup>

Paralelamente, foi elaborado o Plano Diretor de São Paulo (PDE, 2002) que definiu alguns instrumentos para facilitar e promover a Habitação de Interesse Social (HIS) e também a Habitação de Mercado Popular (HMP). O Plano definiu as especificações de cada uma das modalidades, como detalharei no item seguinte, e os perímetros para a produção de HIS e HMP, delimitando-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no caso da área central, denominadas como ZEIS 3.<sup>12</sup>

Os incentivos ao mercado imobiliário para viabilizar a produção habitacional nestas áreas se referiram à outorga onerosa gratuita, que possibilitava um coeficiente de aproveitamento maior do que em outras zonas da cidade, sendo necessário respeitar a porcentagem de 40% para HIS, 40% para HMP e 20% de uso livre (não residencial), num terreno maior que 500m<sup>2</sup>. Entretanto, como destaca Caldas (2009), apesar dessa vantagem das ZEIS, o processo de aprovação legal na prefeitura é mais complexo, demandando um maior período de tempo para concretização do empreendimento. Até 2005, como destaca Silva (2006), as potencialidades das ZEIS-3 não haviam sido exploradas pelo mercado, somente em uma delas houve

10 Cito aqui o programa “Morar no Centro”, que integrava o “Ação Centro”, ao qual se vinculava o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – Reforma, dentro de um convênio entre o poder público municipal e a Caixa Econômica Federal. Ver: Tsukumo (2007) e Silva (2006).

11 Refiro-me ao Programa de Atuação em Cortiço (PAC), promovido pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), que se iniciou mais precisamente em 1998 e ainda se encontravam em andamento em 2012. Ver: Denizo (2007).

12 As ZEIS 3 são definidas no Plano Diretor Estratégico (2002) conforme o Art. 171: “As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP definidos nos incisos XIII e XIV do artigo 146 desta lei, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local, compreendendo: [...] III - ZEIS 3 - áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP, e melhorar as condições habitacionais da população moradora”. (PMSP/SEMPA, 2002).

a implementação de um empreendimento habitacional, integrando HIS e HMP, localizado no Bairro da Luz.

Nos projetos urbanos que se seguiram após 2005, como por exemplo o Procentro 2005, foram priorizadas ações destinadas claramente a impulsionar os empreendimentos de iniciativa privada. Foram eliminados os componentes que estavam, de alguma forma, relacionados com a permanência da população de baixa renda, inclusive melhorias no transporte público, além dos empreendimentos de habitação de interesse social. A tônica geral do projeto era a tentativa de reverter o processo em curso de popularização do centro (Kara-José, 2010). Foi nesse contexto que se concebeu o Projeto “Nova Luz”, em 2009, pelo poder público municipal, bastante alardeado na mídia.

Para tanto, foi aprovada uma Concessão Urbanística na área do Projeto, instrumento já previsto no Plano Diretor que, segundo Kara-José (2010), tornou mais explícita a aproximação entre política pública e mercado imobiliário. Isso porque, ainda segundo a autora, a Concessão autoriza o Poder Executivo a delegar à iniciativa privada a realização de obras de urbanização ou reurbanização, inclusive, loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações — além de poder utilizar instrumentos jurídicos, tais como o direito de preempção, o consórcio imobiliário, a concessão real de uso, etc. Nesse sentido, os empresários são responsáveis pela implantação de um plano urbanístico, cujas diretrizes são definidas pela Prefeitura e, em contrapartida, podem ficar com os lucros da revenda ou da exploração dos imóveis beneficiados depois da reurbanização. A aprovação dessa lei foi objeto tanto de polêmica no judiciário quanto de manifestações do setor comercial do bairro da Santa Ifigênia (Cymbalista et al., 2008; Kara-José, 2010).

Apesar desses instrumentos de política urbana, o trabalho recente de Beatriz Kara-José (2010) argumenta que as dinâmicas de uso do espaço, entre 1990 e 2010, não decorreram diretamente de um projeto público para o centro, mas sim das iniciativas pulverizadas do mercado imobiliário, atraídas pela oportunidade de localização dos empreendimentos na área central. A autora verifica a ampla consolidação do perfil de renda baixa e média baixa no centro, configurando uma “popularização dos residentes” e também uma “popularização dos empregos”.<sup>13</sup>

Além disso, os primeiros dados do Censo de 2010 mostram que muitos dos distritos centrais tiveram crescimento da população residente superior à média do município e da RMSP como um todo. Enquanto a taxa de crescimento da população total residente no município de São Paulo, entre 2000 e 2010, foi de 8,1%, e a da RMSP foi de 10,4%; distritos localizados na área central, como Brás e Pari apresentaram uma taxa em torno de 19%; Sé, 17%; República, 20%; chegando a 29% no Cambuci e 27% no Bom Retiro (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2011).

13 A partir dos anos 2000, houve mudanças significativas em relação à composição dos tipos de empregos localizados no Centro, entre as quais, Kara-José (2010) destaca: consolidação do Centro como local de maior densidade de empregos formais do setor de *call center* do município; centro dos órgãos do poder público municipal e estadual; e a progressiva instalação de instituições privadas de ensino superior. Essas alterações significaram um crescimento do emprego nas atividades que envolvem mão de obra pouco qualificada (vigilância, agenciamento de mão de obra, serviços temporários e processamento de dados).

### A atuação do mercado na produção de habitação na área central

No bojo dessa popularização e do aumento de residentes na área central, vieram iniciativas do mercado para aumentar a oferta de moradia para os setores de renda média e média baixa. Kara-José (2010) identificou tanto novos tipos de empreendedores imobiliários especializados na reforma de edifícios para a oferta de apartamentos para essas classes, quanto aqueles mais tradicionais, que se voltaram para a construção de novos empreendimentos.

Para caracterizar esses novos empreendimentos, em especial aqueles pertencentes ao segmento econômico, este trabalho traz os resultados do levantamento realizado dentro da extensa base de dados da Embraesp, a partir de critérios de seleção específicos. O primeiro deles diz respeito ao período de análise: foi adotada a primeira década dos anos 2000 (2001-2010), a fim de atualizar os dados já levantados em pesquisas anteriores (entre elas destaco aquela coordenada por Silva, 2006) e de compreender, no âmbito federal, os dois governos Lula (2003-2010) e, municipalmente, à passagem da gestão de Marta Suplicy (2001-2004) à de Serra-Kassab (2004-2008) e, recentemente, à de Gilberto Kassab (2009-2012).

O segundo critério procurou delimitar territorialmente o universo da pesquisa. A abrangência da área central de São Paulo não é definida de modo preciso entre os diversos autores, tampouco nas políticas públicas.<sup>14</sup> No presente levantamento, foram escolhidos os setores fiscais inseridos nos seguintes treze distritos: Barra Funda, Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília e Sé. Para além dessa discussão de quais distritos compõem ou não a área central, o importante para a presente pesquisa é trabalhar com áreas urbanas consolidadas, com oferta de infraestrutura, serviços e empregos, e que apresentam certo grau de desvalorização imobiliária, de evasão da população de renda alta e de abandono da atuação do poder público (em inglês, as *derelict areas*).

O terceiro e último critério diz respeito à caracterização dos imóveis que pertencem ao segmento econômico que, em grande medida, corresponde à Habitação de Mercado Popular (HMP), assim definida no Plano Diretor de São Paulo (2002): unidades com até 2 sanitários, até 1 vaga de garagem e área útil de no máximo 70m<sup>2</sup>, podendo ser de promoção pública ou privada, destinada a famílias com renda igual ou inferior a 16 SM [R\$8.160,00] ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica (Silva, 2006, p. 110). Além disso, foi agregado mais um filtro nessa caracterização, relacionado ao preço das unidades residenciais ofertadas, que está diretamente imbricado na capacidade de pagamento do consumidor. Para tanto, foi adotado o teto máximo de R\$ 4.000,00/m<sup>2</sup>/área útil, que corresponderia a uma

14 Tsukumo (2007) considera Centro ou Área Central de São Paulo, o território correspondente à Subprefeitura da Sé e áreas envoltórias, principalmente as adjacentes. Seria os distritos República, Sé, Bela Vista, Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, e parte de Belém e Mooca, não considerando limites rígidos. Kara-José (2010) considera a região central como aquela formada pelo Centro (distritos Sé e República) e pelo conjunto de distritos a ele limítrofes (Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação). Silva (2006) considera uma área um pouco mais ampliada, envolvendo mais três distritos, quais sejam Barra Funda, Belém e Mooca. Os treze distritos considerados por Silva (2006) correspondem à área de abrangência do Programa "Morar no Centro", já citado, e também ao universo desta pesquisa.

unidade com preço de até R\$200.000,00 com área útil de 50m<sup>2</sup>, dentro da faixa do segmento econômico do mercado imobiliário.

Vale destacar que, devido ao modo de apresentação do banco de dados da Embrasp, alguns empreendimentos poderiam até apresentar unidades com preços superiores a R\$4.000,00. Entretanto, para quantificar o número de unidades de HMP, foram descartadas aquelas situadas acima dessa faixa de preço; porém, para a análise arquitetônica e urbanística dos empreendimentos, foi considerada a totalidade do mesmo.

Para definir um indexador para a correção monetária dos preços das unidades residenciais, foi adotado o Índice Nacional de Custos da Construção (INCC), na medida em que se trata do índice que pauta o custo da construção civil, os financiamentos habitacionais e, conseqüentemente, os preços de vendas dos imóveis.

### **Lançamentos residenciais na RMSP e na área central**

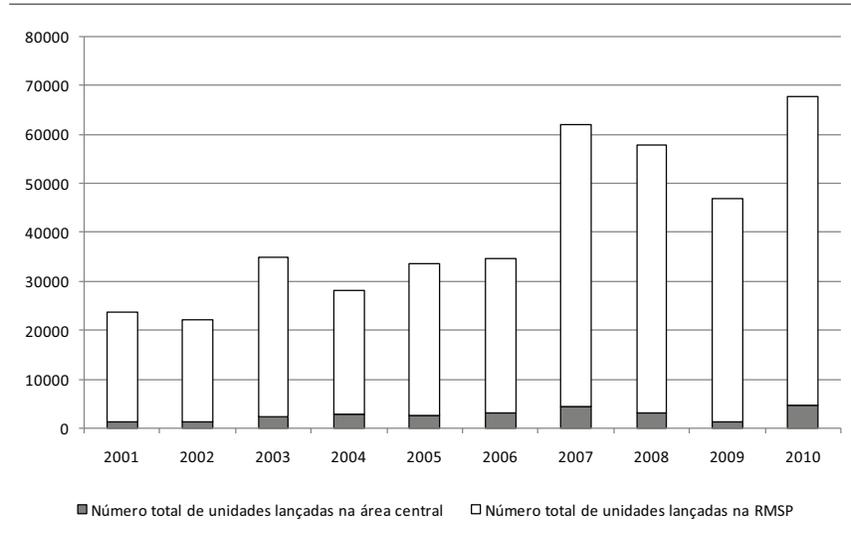
Tomando-se os dados dos números totais de unidades residenciais, lançadas anualmente na RMSP, entre 2001 e 2010, é possível notar um ciclo de elevação da dinâmica imobiliária, sobretudo, a partir de 2006. No total do período analisado, foram lançadas 411.831 unidades, das quais, 27.167 (ou 6,6%) se localizavam na área central.

Em especial, nos treze distritos aqui analisados, houve um aumento na porcentagem de lançamentos em relação ao total lançado na RMSP, entre os anos de 2004 e 2007, ficando entre 7 e 10% do total. Em números absolutos, os picos de lançamento na área central foram os anos de 2007 (com 4.375 unidades) e 2010 (4.652 unidades), coincidindo com os picos da RMSP. Enfatizando-se apenas os lançamentos residenciais na área central, é possível notar uma curva ascendente da oferta entre 2001 e 2007, com um declínio entre 2008 e 2009 e uma retomada bastante significativa em 2010. Esses números podem ser visualizados no Gráfico 1.

Procurando caracterizar o tipo de produto ofertado pelo mercado imobiliário, tanto na RMSP quanto na área central, em relação ao padrão de HMP, nota-se uma tendência de aumento de lançamentos contendo unidades com até 1 vaga de garagem e 70m<sup>2</sup> de área útil, entre 2007 e 2010, em números absolutos. Em especial, além do aumento do número absoluto de unidades, em 2009 e 2010, elevou-se também a proporção entre esse tipo de imóvel em relação ao total de unidades lançadas. Isso quer dizer que, nesses dois anos, quase 65% do total de unidades residenciais lançadas na RMSP corresponderam a esse padrão tipológico: com até 1 vaga de garagem e 70m<sup>2</sup> de área útil. Vale notar que, entre 2002 e 2008, esse padrão de HMP não ultrapassava 50% do total de unidades lançadas. Em números absolutos, entre 2002 e 2010, a oferta passou de aproximadamente 10.000 unidades para 44.000.

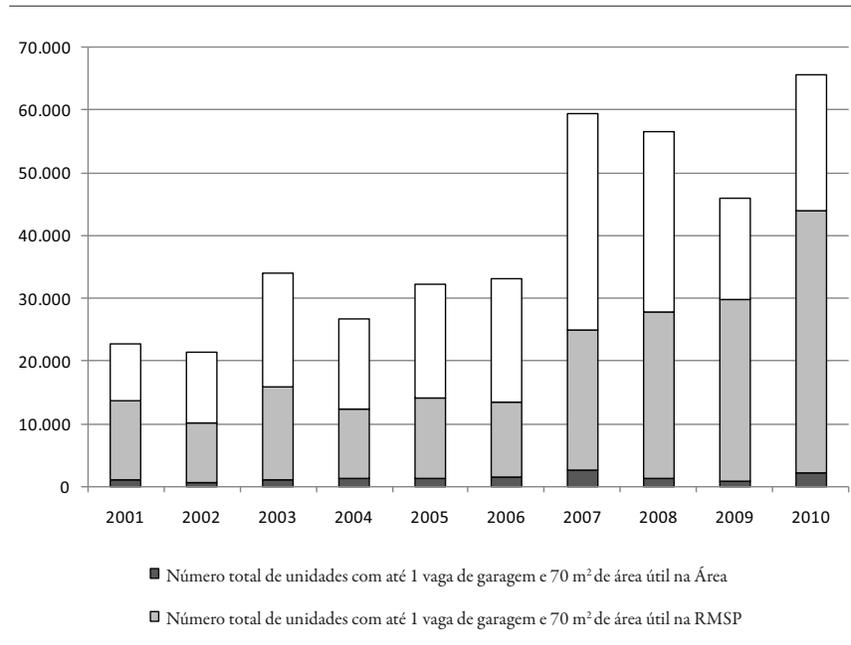
Essa tendência não ocorreu da mesma maneira na área central, na medida em que não apresentou um crescimento da oferta de unidades com até 1 vaga de garagem e 70m<sup>2</sup> de área útil entre 2007 e 2010, em termos relativos. Em números absolutos, as maiores quantidades de unidades ofertadas nesse padrão ocorreram nos anos de 2007 e 2010, coincidindo com os picos da RMSP. O número total de unidades residenciais lançadas na RMSP e a relação com o número de unidades com até 1 vaga de garagem e 70m<sup>2</sup> de área útil, tanto na RMSP quanto na área central, podem ser vistos no Gráfico 2.

**GRÁFICO 1 | Lançamentos residenciais na RMSP e na área central (2001-2010)**



FONTE EMBRAESP, 2001-2010. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

**GRÁFICO 2 | Total de lançamentos na RMSP, lançamentos de unidades residenciais com até 1 vaga de garagem e área útil de até 70m<sup>2</sup> na RMSP e na área central (2001-2010)**

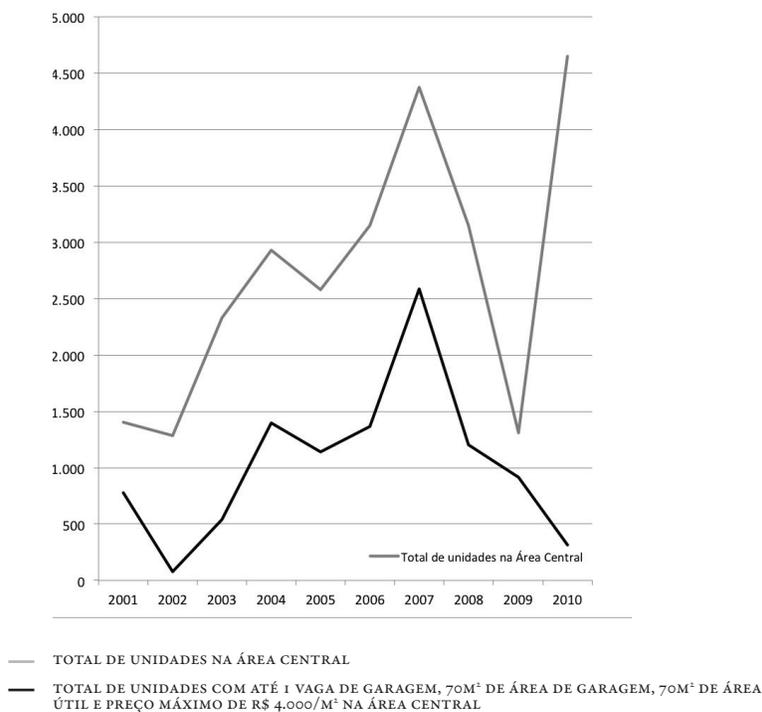


FONTE EMBRAESP, 2001-2010. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

### Lançamentos de HMP na área central

No período entre 2001-2010, 38% das unidades lançadas corresponderam às unidades com até 1 vaga de garagem, até 70m<sup>2</sup> de área útil e preço máximo de R\$ 4.000/m<sup>2</sup>, ou seja, 38% enquadravam-se no padrão de HMP. De modo geral, entre 2001 e 2009, as duas curvas são bastante semelhantes, ou seja, o lançamento de unidades de HMP acompanha as tendências de aumento e de diminuição de lançamentos na área central. Em 2010, esse acompanhamento não ocorreu: do total de unidades lançadas na área central, apenas cerca de 7% dos lançamentos corresponderam a unidades de HMP, com preço máximo de R\$ 4.000/m<sup>2</sup>. Em 2010, foi ofertado o maior número de unidades residenciais na área central nessa última década, ou seja, 4.652 unidades — entretanto, ainda é muito recente essa alteração e não é possível apontar alguma nova tendência. O Gráfico 3 destaca o número de unidades de HMP em relação ao número total de unidades residenciais lançadas na área central.

**GRÁFICO 3 | Lançamentos de unidades residenciais na área central de SP: número total e número de unidades com até 1 vaga de garagem, até 70m<sup>2</sup> de área útil e preço máximo de R\$ 4.000/m<sup>2</sup> (2001-2010)**

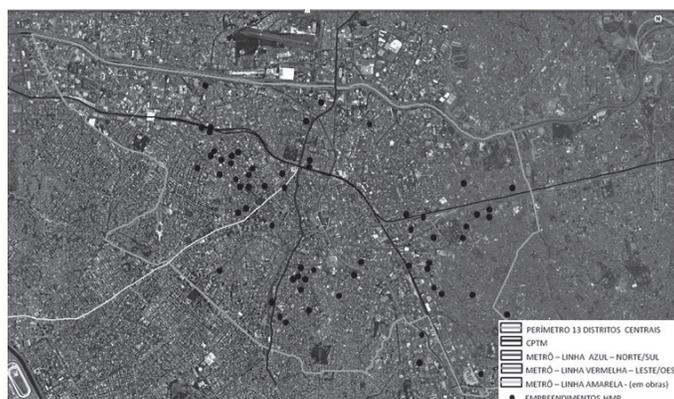


FONTE EMBRAESP, 2001-2010. ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Tomando-se como base apenas os dados sobre as unidades residenciais com até 1 vaga de garagem, 70m<sup>2</sup> de área útil e preço máximo de R\$ 4.000/m<sup>2</sup>, pode-se per-

ceber uma maior concentração da oferta desse tipo de imóvel no quinquênio 2006-2010. Do total de unidades ofertadas, 41% ocorreram entre 2001 e 2005; e 59%, entre 2006-2010. A Figura 1 indica a localização a grosso modo, dos empreendimentos de HMP com preço de até R\$ 4.000,00/m<sup>2</sup>, lançados entre 2001-2010, na área central de São Paulo.

**FIGURA 1 | Localização dos empreendimentos de HMP com preço de até R\$ 4.000,00/m<sup>2</sup> na área central (2001-2010)**



**FONTE** Embraesp, 2001-2010. ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM A COLABORAÇÃO DE PAULA OLIVEIRA.

### Lançamentos de HMP em ZEIS 3

Em relação à localização dos empreendimentos de HMP, com preço de até R\$4.000,00/m<sup>2</sup>, vale destacar que das 10.317 unidades lançadas entre 2001 e 2010, 3.567 (compreendidas em 14 empreendimentos) estavam localizadas em áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em especial naquelas do tipo ZEIS 3, ou seja, 35% do total. A maior concentração de unidades em ZEIS 3 ocorreu entre 2006 e 2010, quando foram ofertadas 2.673 unidades, correspondendo a 75% do total do período.

Esses últimos dados mostram uma importante alteração na dinâmica imobiliária na área central. Como já citado anteriormente, até 2005, havia dificuldades de se promover empreendimentos em ZEIS 3 vinculando-se HIS e HMP. Caldas (2009), a partir de dados dos órgãos de aprovação de edificações da Prefeitura Municipal de São Paulo, identificou os números de unidades habitacionais aprovadas para a construção em áreas de ZEIS 3, entre os anos de 2003 e 2007. Até 2005, apenas 404 unidades de HIS haviam sido produzidas pelo mercado imobiliário,

enquanto o poder público produziu 1.023, e nenhuma unidade de HMP havia sido produzida por ambos. Em 2006 e 2007, a produção privada de HIS foi de 126 unidades e de HMP, 1.075. No conjunto, como destaca Caldas (2009), 53% da produção habitacional na ZEIS 3 foi realizada pelo mercado imobiliário, sendo o único tipo de ZEIS no município onde a oferta de moradias pela iniciativa privada supera a oferta pública. Para a autora, essa maior atratividade da ZEIS 3 para o mercado pode estar associada à localização das áreas e à oferta de infraestrutura.

Tanto os dados da Embraesp, aqui sistematizados, que se referem a empreendimentos com as características de HMP presentes no Plano Diretor, quanto os dados de Caldas (2009), que dizem respeito aos empreendimentos que foram necessariamente aprovados como HMP, indicam uma tendência de aumento da produção habitacional voltada para o segmento econômico do mercado imobiliário na área central.

### **Caracterização dos lançamentos de HMP na área central**

Procurando caracterizar os tipos de empreendimentos que se enquadram no padrão HMP que foram ofertados na área central, mais especificamente, entre 2006 e 2010, foram sistematizados os dados referentes ao gabarito das edificações, ao tamanho dos terrenos, aos preços das unidades, ao sistema de financiamento e aos nomes das incorporadoras presentes no banco de dados da Embraesp. A partir de informações disponibilizadas nos *sites* das incorporadoras e empresas construtoras, foi possível realizar uma análise dos desenhos de implantação e das plantas das unidades de alguns desses empreendimentos.

Em relação ao tamanho dos terrenos dos empreendimentos, 50% apresenta área total com até 2.000m<sup>2</sup>, quase 20% entre 2.001 e 4.000 m<sup>2</sup> e quase 30% com área acima de 4.001 m<sup>2</sup>. Em relação ao gabarito, 90% dos empreendimentos têm acima de dez pavimentos. Do total, vale destacar que 40% dos empreendimentos apresentam entre 11 e 15 pavimentos; 33% entre 16 e 20; e 17% acima de 20. Há, portanto, uma maior incidência de torres.

Da análise do banco de dados da Embraesp exposta acima, foi possível obter informações mais aprofundadas nos sites de construtoras, incorporadoras e vendedoras, em relação à caracterização arquitetônica e urbanística de empreendimentos com padrão HMP, lançados entre 2006 e 2010.

O tipo “condomínio-clubes” está bastante presente nesses lançamentos: ofertam-se áreas de lazer, utilizam-se grandes terrenos, agrupam-se torres, adotam-se estacionamento no térreo e constroem-se muros em todo o perímetro do empreendimento, como pode ser visto nas Figuras 2 e 3. Em termos percentuais, 40% do total dos empreendimentos apresentam mais de uma torre e 44% tem estacionamento descoberto no térreo (uma parte ou a totalidade das vagas). Inclusive, a adoção de grandes torres pode ser uma estratégia para compensar a grande área de terreno deixada para estacionamento.

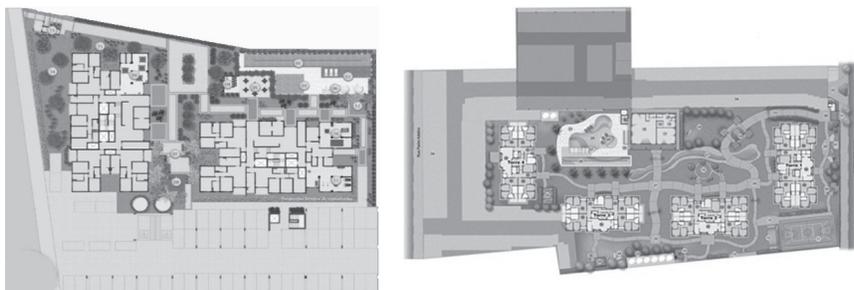
Analisando-se as plantas das unidades habitacionais é possível observar a oferta de apartamentos com 1, 2 ou 3 dormitórios e área útil entre 32 e 68 m<sup>2</sup>, o que demonstra uma alta compacidade da área interna — vale a pena destacar que existe a oferta de unidades com 3 dormitórios e 55 m<sup>2</sup>.

**FIGURA 2 |** Fotos de empreendimentos de HMP com preço de até R\$ 4.000,00/m<sup>2</sup> em ZEIS 3 (2001-2010).



**FONTE** SITES DAS INCORPORADORAS E CONSTRUTORAS.

**FIGURA 3 |** Exemplos de implantação de empreendimentos de HMP com preço de até R\$ 4.000,00/m<sup>2</sup> em ZEIS 3 (2001-2010)



**FONTE** SITES DAS INCORPORADORAS E CONSTRUTORAS.

Em relação aos preços das unidades ofertadas pelos empreendimentos de HMP, com até R\$4000,00/m<sup>2</sup> de área útil, aproximadamente 50% das unidades encontram-se na faixa entre R\$3.0001,00 e 4.000,00/m<sup>2</sup> e apenas 7% apresentam um preço de até R\$2.000,00/m<sup>2</sup>.

Em relação aos agentes do sistema financeiro de cada um dos empreendimentos, os dados da Embraesp separam aqueles financiados pela Caixa Econômica Federal

(CAIXA) dos demais financiamentos dentro do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) — nesses últimos, os dados não indicam o agente operador. Dentre as unidades de HMP na área central, 43% foram financiadas pela CAIXA.

Em relação aos incorporadores dos empreendimentos de HMP na área central, é possível observar uma diversidade muito grande: há trinta e duas empresas que lançaram unidades entre 2006 e 2010. A incorporadora Atua foi quem mais ofereceu unidades desse tipo, contemplando 15% do total. Em segundo lugar, vem a Goldfarb, com 8% e, em terceiro, a TPA, com 6%. Os 71% restantes estão divididos nas demais 29 empresas. Outro dado importante se refere ao porte dessas incorporadoras: apenas 15% das unidades foram lançadas por empresas de capital aberto, ou subsidiárias a elas, especificamente, Company, Cyrela, Goldfarb e Cury.

### Comparação com a produção do segmento econômico de mercado no Brasil

As pesquisas qualitativas sobre o segmento econômico do mercado imobiliário na RMSP e no Brasil, desenvolvidas recentemente<sup>15</sup>, indicam que, para atuarem nas faixas de renda média e média baixa, as empresas construtoras precisaram adotar uma produção em escala da habitação. Isso significa desenvolver e implementar uma padronização tipológica e construtiva que se repete em todas as regiões brasileiras onde elas atuam — aliás, a diversificação geográfica foi uma das novidades trazidas pelo segmento. Castro e Shimbo (2011) identificam a consolidação do “padrão econômico”, que veio atender os segmentos da população que demandavam a casa própria, em períodos de incremento da atividade setorial, ou seja, no final da década de 1990 e no início dos anos 2000, e que ampliou consideravelmente o mercado residencial no Brasil.

A maioria das empresas segue três tipos básicos: I) o condomínio horizontal, composto de casas térreas ou sobrepostas (em muitos casos, geminadas), com uma vaga de garagem externa e descoberta, com área de lazer comum e arruamento interno, dentro de um perímetro murado; II) o empreendimento vertical contendo edifícios de até cinco pavimentos, sem elevador, com área de lazer reduzida (ou inexistente) e estacionamento no térreo; e III) o empreendimento vertical contendo edifícios acima de cinco pavimentos, com elevador, com área de lazer reduzida (ou inexistente) e estacionamento no térreo. Em particular, na RMSP, há a maior concentração de empreendimentos verticais, acima de oito pavimentos, localizados em áreas menos consolidadas e periféricas (Shimbo, 2010).

Nos três tipos, prevalece a concepção de “condomínio-clubes”, modelo até então adotado para os empreendimentos de alto-padrão, mesmo que a área de lazer seja bastante restrita e não haja espaços de consumo e de trabalho, como ocorre naqueles voltados para as camadas de renda mais altas. Na maioria dos empreendimentos do segmento econômico, localizados nas capitais e nas cidades do interior do Brasil, o financiamento a clientes ocorre via CAIXA — mais recentemente, concentrado no PMCMV.

15 Destaco os seguintes estudos recentes: Sígolo (2009), Royer (2009), Shimbo (2010), Tone (2010), Moura (2011) e Cardoso (2011).

Há, portanto, algumas semelhanças e diferenças entre a produção nacional voltada para o segmento econômico e a produção específica de HMP na área central de São Paulo. O padrão urbanístico e arquitetônico é bastante semelhante: grandes glebas, mais de uma torre por empreendimento, ou seja, concentração de um grande número de unidades por empreendimento, com áreas de lazer e estacionamento no térreo. Há uma diferença quanto ao tipo de produto, pois na área central são ofertadas unidades com apenas um dormitório que, por sua vez, não são ofertadas em outras localizações. Em relação ao financiamento, em ambos os casos, trata-se de fontes públicas ou semi públicas, operacionalizadas pela CAIXA.

Uma diferença fundamental diz respeito aos agentes promotores. Enquanto na área central há uma diversidade de empresas construtoras e incorporadoras, na maioria delas de pequeno e médio porte, no segmento econômico, de forma geral, predominam as grandes empresas, em grande parte, de capital aberto. Mesmo assim, as empresas locais parecem seguir a tendência dos produtos imobiliários ofertados pelas grandes empresas.

### Questões finais

A comparação entre o padrão econômico de habitação que vem sendo ofertado pela iniciativa privada no Brasil, em geral, e os lançamentos de HMP na área central de São Paulo levanta a seguinte questão: como o mercado está conseguindo reproduzir esse padrão, tanto em áreas periféricas de capitais e em cidades do interior, quanto em áreas centrais metropolitanas, onde o preço da terra, teoricamente, tenderia a ser mais elevado?

Apesar da questão fundiária ser bastante complexa e de carecer de pesquisas mais aprofundadas a respeito, algumas pistas para essa resposta podem ser aqui esboçadas e estão relacionadas com as questões de fundo deste artigo.

Há uma imbricação entre a atuação do mercado e as estratégias do poder público que propiciou a recente consolidação do padrão econômico da habitação no Brasil. A liminaridade entre aquela habitação que poderia ser considerada tecnicamente como de “interesse social” e aquela que seria voltada para um “mercado popular” está presente, por exemplo, nos fundos dos financiamentos habitacionais para o segmento econômico. Na área central, 43% das unidades de HMP foram financiadas pela CAIXA - acessando, portanto, recursos semi públicos, como é o caso do FGTS operacionalizado por esse banco, para a promoção desses empreendimentos do mercado.

Essa liminaridade também pode ser verificada na área central, em relação à localização dos empreendimentos. É significativo que 35% das unidades de HMP, com preço de até R\$4.000,00/m<sup>2</sup>, ofertadas entre 2001 e 2010, estejam localizadas em áreas especiais de interesse social, no caso, em ZEIS 3. Isso pode significar que o mercado está se beneficiando dos incentivos propiciados pela legislação urbanística, que prevê coeficientes maiores de ocupação e outros mecanismos facilitadores para a implementação de habitação popular de mercado e também de habitação de

interesse social — sendo essa última, mote principal desse tipo de regulamentação. Resta saber se tais empreendimentos de HMP estão casados com aqueles de HIS no mesmo terreno, como prevê o Plano Diretor e os Planos Regionais Estratégicos dos distritos do município — aspectos que não são publicizados pelo poder público.

A invisibilidade dos processos decisórios, a respeito da produção do ambiente construído, está diretamente relacionada à concepção de “cidade-empresa”, discutida por Vainer (2011), pautada no modelo de eficiência empresarial para o planejamento urbano, na qual as relações entre interesses privados e Estado se entronizam de tal forma que inviabilizam os responsáveis pela decisão. O autor analisa essa concepção para o caso do Rio de Janeiro, mas serve também para a área central de São Paulo. Há tanto os mecanismos de atração da iniciativa privada anunciados de forma explícita nos planos, projetos e legislações (mais recentemente, destaca-se a concessão urbanística) para a área central, quanto nas brechas interditas da própria legislação que, muitas vezes, são utilizadas pelo mercado para priorizar seu público preferencial, os setores de renda média e alta — como é o caso da produção de HMP em ZEIS 3 que, teoricamente, se voltariam para o atendimento de setores de baixa renda.

Brindley, Rydin e Stoker (1987) destacam que o tipo “Planejamento de gerenciamento privado” (em inglês, *Private-Management Planning*), muito próximo da concepção de “cidade-empresa”, apresenta as vantagens de destinar recursos, de fontes privadas e públicas, e de agir de modo mais rápido e flexível que os procedimentos tradicionais dos governos locais, porém, com a forte desvantagem de limitar o poder público no processo de decisão e de gestão. Ao analisarem os tipos de planejamento urbano presentes na Inglaterra da década de 1980, os autores concluem que o modelo “empresa” não pode ser considerado como um caminho para renovar áreas abandonadas (*derelict areas*). A justificativa de que o setor privado tem a habilidade de gerar lucros, por meio de uma gestão eficiente, e de redistribuí-los para benefício dos grupos de baixa renda, não se realiza concretamente. Os estudos de caso analisados por Brindley, Rydin e Stoker (1987) mostraram que o setor privado não é tão efetivo assim, tampouco generoso.

Parece que São Paulo não aprendeu a lição e mantém o modelo empresarial de planejamento para a área central, em plenos anos 2000. Para além dos planos e projetos que identificaram as áreas “degradadas” (lembrando do conceito nebuloso de *blight*, analisado por Rachel Weber), onde é necessária intervenção pública e privada, o mercado age de forma pulverizada, demolindo edificações e ocupando grandes glebas de áreas consolidadas para reproduzir o padrão econômico da habitação na sua modalidade “condomínio-clubê”.

Olhando-se do ponto de vista da oferta, a reprodução desse padrão de habitação, tanto em áreas centrais como periféricas, diz respeito, em grande medida, ao processo de financeirização ao qual o mercado imobiliário brasileiro se submeteu desde 2006 - e que impulsionou significativamente a produção habitacional.

No contexto norte-americano analisado por Weber (2002), desde os anos 1970, a mercadoria imobiliária se tornou progressivamente desmaterializada e desterritorializada. O mercado imobiliário perdeu seu estatuto de ativo distinto e peculiar,

muito atribuído à questão da propriedade fundiária, tornando-se mais desvinculado do lugar e mais sujeito ao poder do capital global. Talvez possamos pensar nesta chave apontada por Weber (2002): as áreas centrais não podem ser encaradas apenas pela sua especificidade territorial e histórica, que acaba por enquadrá-las numa determinada política urbana de regeneração. O protagonismo do mercado na produção do ambiente construído as insere, necessariamente, nas tendências mais gerais da mercadoria imobiliária e no modelo “empresa” de gestão da cidade. ©EURE

### Referências bibliográficas

- Bidou-Zachariasen, C. (Coord.). (2006). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume.
- Brasil. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- Brindley, T., Rydin, Y. & Stoker, G. (1987). Six styles of planning in practice. In: *Remaking Planning: The Politics of Urban Change*. Londres: Unwin Hyman.
- Caldas, M. N. P. (2009). *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. Tese (Doutorado – Habitat), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Cardoso, A. (Coord.). (2011). *Entre a política e o mercado: desigualdades, exclusão social e produção da moradia popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa, Rio de Janeiro, 2011. In mimeo.
- Castro, C. M. P. & Shimbo, L. Z. (2010). Das cooperativas autofinanciadas às construtoras e incorporadoras de capital aberto: a ampliação do mercado habitacional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 12(1), 53-73.
- Castro, C. M. P. & Shimbo, L. Z. (2011). “Padrão Econômico” da Habitação: Construindo uma Trajetória de Mercado. In: *XIV Encontro Nacional da ANPUR, 23 a 27 maio, 2011, Rio de Janeiro* [CD-ROM]. RJ. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR. Em <http://www.anpur.org.br/site/anais/ena14/ARQUIVOS/GT2-395-83-20101221115533.pdf>
- Cymbalista, R., Tsukumo, I. T., Menegon, N. M. & Brose, M. (2008). *Políticas públicas para o Centro: controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo*. São Paulo: Instituto Polis.
- Denizo, V. (2007). *Os produtos da política estadual de habitação na RMSP: elementos para análise de uma política metropolitana de habitação*. Tese (Doutorado – História e fundamentos da Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Diogo, E. C. C. (2004). *Habitação Social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo*. Dissertação (Mestrado - Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Fix, M. & Arantes, P. F. (2009). Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. *Correio da Cidadania*. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br>
- Haddad, E. & Meyer, J. F. P. (2009). Housing Conditions and Income Distribution: Evidence from São Paulo. In: S.V. Lall, M. Freire, B. Yuen, R. Rajack & J.J. Helluin (Eds.), *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization*. London, New York: Springer.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2011). *Censo 2010*: Tabela 1309, população residente por sexo, situação e localização da área. Disponível em: [http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados\\_do\\_censo2010.php](http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados_do_censo2010.php).
- Kara-José, B. (2012). *A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos vinte anos*. Tese (Doutorado – Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Marques, E. C. L. (2005). A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente. In: E. C. L. Marques & H. Torres (Orgs.), *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Ed. Senac.
- Motisuke, D. (2008). *Reabilitação de áreas centrais: antagonismos e ambiguidades do programa paulista no Ação Centro*. Dissertação (Mestrado – Habitat), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Moura, A. D. S. de. (2011). *Novas soluções, velhas contradições: a dinâmica cíclica da industrialização em sua forma canteiro*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Neri, M. C. (Coord.). (2008). *A nova classe média*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas (FGV)/ Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), Centro de Políticas Sociais (CPS).
- Pacheco, P. (2010). Baixa renda atropela imóvel de luxo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 fev. 2010. Economia, p.B8. Em <http://m.estadao.com.br/noticias/impreso,baixa-renda-atropela-imovel-de-luxo,517158.htm>
- Paulani, L. (2008). *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo.
- Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)/Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). (2002). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Lei nº 13.430/2002*.
- Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)/Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). (2004a). *Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Sé*.
- Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)/Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). (2004b). *Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Mooca*.
- Rocha, M. (2011). No início e por 22 anos, só havia o BNH. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 13 maio 2011. Economia e Negócios.
- Rolnik, R. & Nakano, K. (2009, março). As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique* (Brasil), 2(20).
- Royer, L. de O. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Shimbo, L. Z. (2010). *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos.
- Sigolo, L. M. (2009). O aquecimento recente do mercado formal de moradia no Brasil e seu espelhamento em Diadema. In: *XIII Encontro Nacional da ANPUR, Florianópolis, 25 a 29 maio* [CD-ROM]. Florianópolis: ANPUR.
- Silva, L. O. da. (2004). *Decadência e reabilitação do centro de São Paulo. Ação para o Centro de São Paulo* [CD-ROM] São Paulo: Empresa Municipal de Urbanização (Emurb); Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP); Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap); e Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

- Silva, H. M. B. (2006). *Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo*. Relatório de pesquisa. São Paulo: LABHAB/FAUUSP. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (Labhab), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Universidade de São Paulo (USP).
- Silva, H. M. B. (Coord.). (2007). *Oportunidades e limites para a produção de habitação social no centro de São Paulo*. Relatório de pesquisa. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smith, N. (2006). A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: C. Bidou-Zachariassen, (Coord.), *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume.
- Tone, B. B. (2010). *Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Tsukumo, I. T. L. (2007). *Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso*. Dissertação (Mestrado - Habitat), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Vainer, C. (2011). Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. . In: *XIV Encontro Nacional da ANPUR, 23 a 27 maio, 2011, Rio de Janeiro* [CD-ROM]. Rio de Janeiro: ANPUR.
- Weber, R. (2002). Extracting value from the city: neoliberalism and urban redevelopment. *Antipode*, 34(3), 519-540. doi: 10.1111/1467-8330.00253
- Zancheti, S. M. (2010). Regeneração urbana na América Latina: os caminhos do financiamento dos projetos. In: *I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo I Enanparq*, Rio de Janeiro (Palácio Gustavo Capanema e Clube de Engenharia), 29 novembro a 3 dezembro.

## Gestión de la infraestructura y de los servicios urbanos: ¿demanda solvente o solvencia territorial?

**Oscar Figueroa.** Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

### Introducción

Diversos acontecimientos naturales y accidentes técnicos ocurridos en el último tiempo han puesto en evidencia la crítica sensibilidad general de las redes de servicios básicos urbanos en el país frente a circunstancias de ese tipo. El terremoto de febrero de 2010 no hizo sino confirmar la profunda fragilidad territorial en materia de redes de conectividad y servicios. Entre sus resultados pueden contarse caminos cortados, redes de telecomunicaciones colapsadas, distribución eléctrica interrumpida y otros rasgos salientes que tuvieron, por lo demás, una gran trascendencia al momento de enfrentarse la catástrofe por parte de las autoridades.

Pero ese no ha sido el único caso sobresaliente en la interrupción de los servicios públicos. Desde entonces, varios eventos vinculados a los servicios básicos han saltado a la primera página de las preocupaciones nacionales. Desde el terremoto, y de manera definitiva, sin que tengan vinculación con él, hemos asistido a reiterados, extensos y

prolongados apagones en Chile, incluida la Región Metropolitana, contándose al menos cuatro de un tamaño y trascendencia preocupante (marzo 2010, septiembre 2011, abril 2012 y octubre 2012). La interrupción de la telefonía, celular y fija, es tributaria de casi cualquier movimiento telúrico, independientemente de su intensidad. Las últimas contingencias —dos cortes totales de agua en la capital por casi 24 horas cada uno, en enero y en febrero de 2013— constituyen la culminación de un tema que preocupa, pero que raramente se analiza en su extensión, vinculación y contexto.

### Las infraestructuras y sus capacidades

En general, las obras de ingeniería se diseñan para una determinada capacidad de producción, asociada a las demandas vigentes y proyectadas de tales servicios. Adicionalmente, deben ser concebidas para soportar algún tipo de suceso excepcional, debido, por ejemplo, a ciertas alzas de demanda poco frecuentes (como se revela de forma dramática cada fin de semana largo en el

E-mail: Oscar Figueroa, ofiguero@uc.cl

peaje Angostura, salida sur de Santiago) o desastres naturales, como terremotos, aluviones, crecidas de ríos, etcétera.

Sin embargo, desde el punto de vista económico, no es racional ni eficiente estar preparado para cualquier tipo de suceso excepcional. En rigor, una obra debe hacerse cargo de capacidades excepcionales de respuesta según la importancia y gravedad del acontecimiento y su probabilidad de ocurrencia. Esto quiere decir que, en general, a la hora de decidir qué tipo o intensidad de contingencias catastróficas o saltos de demanda debe resistir una obra o una red, se debe realizar un análisis de sensibilidad respecto de los mayores costos que significa la invulnerabilidad, en contraste con los costos que dicho evento induciría y la probabilidad de que dicha situación ocurra.

En este sentido, las redes se hacen cargo de sucesos que caben dentro de ciertos parámetros “razonables” de manejo; por ejemplo, de un terremoto no muy extremo, una crecida de aguas o temporales intensos y, evidentemente, grandes saltos de demanda previstos y regulares. A medida que la intensidad del evento aumenta, y su predictibilidad es más incierta, los costos de hacerse cargo de él se incrementan de manera exponencial; por ello, a partir de una cierta gravedad de su ocurrencia, resulta más eficiente desde el punto de vista económico aceptar una eventual catástrofe de baja probabilidad (y, por lo tanto, de un bajo costo si se pondera en el tiempo), que invertir para que las obras la resistan. En rigor, es una cuestión de costos relativos.

### **Gestión y financiamiento de las infraestructuras**

No obstante ello, en las condiciones actuales de gestión de los servicios, la interrupción de las redes de conectividad se enfrenta por lo

menos a dos problemas de difícil respuesta. Por una parte, se evidencia la dificultad de evaluar o medir los costos económicos por interrupción de los servicios cuando se trata de efectos tales como la integridad territorial, la conectividad permanente y, en fin, la seguridad nacional en el sentido amplio. Por otra parte, se señala también el problema de identificar quiénes son los afectados con estas situaciones y, por lo tanto, quiénes deberían eventualmente hacerse cargo de los costos para evitar tales hechos.

La política pública que se ha aplicado a la gestión de las redes de servicios ha consistido en transferir dichas actividades al sector privado. Se ha definido que en la medida en que exista demanda solvente para estos servicios, el sector privado puede hacerse cargo de su provisión, y su financiamiento debe provenir de los cobros que practique a los consumidores, basados en los costos reales de producir el servicio y sus correspondientes tarifas. Este esquema considera la regularidad y predictibilidad de dichas demandas, la garantía de recuperación de los costos por parte del operador, la estabilidad a largo plazo de los contratos de concesión y, en consecuencia, el riesgo razonable de las inversiones que estos agentes privados realizan.

Este modelo de gestión es simple y eficaz para condiciones mercantiles y para situaciones de normalidad. Las inversiones y los costos de operación determinan las tarifas que han de cobrarse, y estas pueden ajustarse según si el mercado en que se inserta la actividad es competitivo (telefonía celular), monopólico (distribución de energía eléctrica o gestión del agua potable) o relativamente concentrado (infraestructura vial).

En otras palabras, el tamaño de las inversiones queda determinado por la demanda en condiciones normales, y en la medida en

que esa demanda tiene capacidad de pago, el operador privado puede recuperar sus costos y hacer su negocio.

### Los eventos excepcionales

Pero, ¿qué ocurre cuando se trata de demandas excepcionales o cuando ellas no son necesariamente demandas solventes?

Si se observa lo que ha acontecido con los sucesos antes mencionados, se pueden apreciar dos condiciones o causas de la falla de los servicios.

Una primera causa es operacional. Cuando las demandas crecen excesivamente de manera imprevista o irregular, la capacidad de operación de los servicios se ve afectada, y no tiene posibilidad de otorgar el nivel de servicio adecuado. Esto sucede, por ejemplo —como ya se ha mencionado—, cuando eventos institucionales (un largo fin de semana, la noche de Año Nuevo) o situaciones de alarma (un terremoto, un temblor intenso u otras catástrofes) provocan una demanda que excede claramente las capacidades de los servicios para atenderlas.

Una segunda causa es física y se vincula a la infraestructura. Se origina cuando desastres naturales afectan los equipos o cuando estos fallan por razones técnicas. Esto puede deberse a daños producidos por terremotos u otras contingencias equivalentes, o sencillamente porque los equipos interrumpen su operación por algún tipo de desperfecto en su funcionamiento.

En los primeros meses de 2013, además de los mencionados cortes de agua en la Región Metropolitana, se han producido otros tres eventos similares que ejemplifican estas situaciones: en la misma fecha, el 30 de

enero de 2013, se interrumpieron por más de medio día los servicios de agua potable y energía eléctrica en Copiapó y Huasco, producto de un sismo con epicentro en esa región; y ocurrieron inundaciones en casas y un corte de agua en una extensa zona de la comuna de Puente Alto, debido a la rotura de una matriz. Algo similar sucedió algunos días más tarde, que afectó el servicio de agua potable de las comunas de Macul y Ñuñoa.

Los acontecimientos mencionados revelan tres cuestiones que se complementan entre ellas. En primer lugar, dejan al descubierto que las capacidades definidas para producir los servicios se encuentran relativamente limitadas y que en muchas ocasiones se ven sobrepasadas, manifestando un déficit de oferta para atender mayores crecimientos. En segundo lugar, muestran la fragilidad del sistema, muy sensible a diversos eventos naturales que no parecieran revestir la gravedad con que trascienden en la producción de los servicios. Esta fragilidad se aprecia incluso en el estado de los equipos, muy sensibles también a fallas técnicas. Por último, se hace evidente que las instalaciones requieren mejoras, reparaciones y un plan más decidido de mantenimiento, para evitar desperfectos imprevistos con consecuencias costosas para la ciudadanía.

### ¿Por qué fallan los servicios?

Como se ha afirmado antes, el tamaño de las inversiones se asocia a la demanda solvente y determina la capacidad de las redes de servicios. Si se quisiera modificar esta capacidad hacia una mayor o de mejor calidad, la única solución dentro del marco de gestión vigente sería incrementar las inversiones, lo que repercutiría en aumentos de los costos para los usuarios.

Las redes de comunicaciones están diseñadas de acuerdo con la estimación de una capaci-

dad máxima expresada en su cobertura territorial y en la cantidad de llamadas que se pueden realizar simultáneamente. La máxima demanda se produce solo en algunos momentos del día en condiciones normales. Pero cuando hay hechos excepcionales, las demandas máximas pueden verse superadas y la red colapsar: ¿cuál es el costo de que la gente no pueda comunicarse exactamente a la medianoche de cada 31 de diciembre? Probablemente bajo y sin trascendencia: una red no debiera diseñar su capacidad para atender un evento así, pues los usuarios terminarían pagando más caro todo el año para facilitar las comunicaciones en ese momento. Sin embargo, no son los únicos momentos en que se requeriría una mayor capacidad de respuesta de las redes.

Algo similar sucede con las autopistas. Diseñadas para la evolución de las demandas en períodos normales, pueden hacerse cargo de asegurar fluidez la mayor parte del tiempo, salvo en fines de semana especiales, de incremento notable de los flujos. Sin embargo, a diferencia de los fenómenos asociados a desastres imprevistos, estas situaciones son previsibles. ¿Deben ser desestimadas por los operadores o resueltas de alguna manera? Parece que, en este caso, la segunda alternativa es más razonable.

Incrementar la seguridad de las infraestructuras para atender fenómenos imprevistos significa, como se decía antes, incrementar las inversiones y los costos de operación. La pregunta es si no ha llegado el momento de mejorar las condiciones de las instalaciones para darle más garantías a la provisión de los servicios cuando se observa un determinado grado de fragilidad en ellos.

### La seguridad territorial y el costo de los servicios

No es difícil reconocer que algunos fenómenos de congestión no merecen mayor preocupación. Sin embargo, la mayor parte de los que se evocan aquí, incluidas las fallas de los sistemas con cortes e inundaciones en el caso del agua, tienen una trascendencia y gravedad indisimulables. Muchos de ellos ocasionan costos importantes a la ciudadanía y no es posible suponer que la única solución sea incrementar las tarifas para los consumidores, que se verían enfrentados a la alternativa de gastar una parte de sus recursos sea en pagar tarifas más altas, o en reponer los enseres perdidos en una inundación. Las dos opciones militan en contra del interés ciudadano.

Pero, ¿qué sucede cuando hay un terremoto y es urgente comunicarse? ¿O cuando se corta un camino y no existen vías alternativas? ¿O cuando la ciudad debe quedarse sin fluido eléctrico o sin agua? Prever estos problemas y estar en condiciones de responder a esas necesidades bajo el régimen de gestión de los servicios en Chile implicaría aumentar las tarifas para los consumidores, que son los financistas absolutos de esas actividades.

Pero estos problemas no atañen solo a la ciudadanía, sino de manera importante al Estado nacional. Cuando se producen interrupciones o problemas graves en los servicios se ven afectados no solo los habitantes del país, sino la seguridad nacional, la capacidad de realizar tareas estratégicas y de largo plazo, la integridad territorial y el bienestar social como un valor soberano.

Por lo tanto, no se trata únicamente de costos de los consumidores, sino de costo país. El modelo actual de gestión está haciendo evidente que no se encuentra preparado para hacer frente a estas circunstancias, en especial porque los costos país son extremadamente elevados y no son responsabilidad de los consumidores regulares. Por otra parte, desde el punto de vista social, es evidente que los beneficios de enfrentar y resolver problemas de esta magnitud son inmensos.

### **Revisar los modos de gestión de los servicios y las infraestructuras**

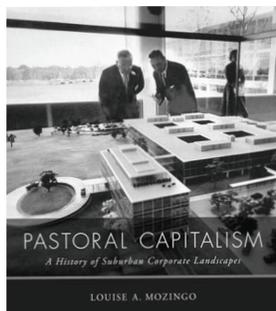
De acuerdo con las modalidades de gestión vigentes, las concesiones a las que hacemos referencia prácticamente no tienen subsidios y se financian con las demandas solventes. En tales circunstancias, no resulta razonable pensar que las tareas estratégicas del Estado deban ser asumidas por los consumidores y que los recursos que estos aporten puedan bastar para apoyar las necesidades sociales que se evidencian en casos como los mencionados. En este sentido, el terremoto demostró de forma dramática que la gestión comercial es insuficiente para cuidar la seguridad y la soberanía nacionales, y que los costos de no hacerlo han sido muy altos y los beneficios de haberlo hecho hubieran sido también muy elevados.

En rigor, los equilibrios comerciales de corto plazo y las modalidades de concesión

son insuficientes para hacerse cargo de garantizar beneficios sociales que son urgentes. Se pone en evidencia, así, que el costo de esta modalidad de gestión es introducir una fragilidad territorial que ningún país puede darse el lujo de exhibir.

Por ello, se hace primordial incorporar criterios de gestión que tengan una mirada más alta y se hagan cargo de las necesidades estratégicas del país, y no solo del consumo corriente de sus ciudadanos. Esta decisión tendrá un costo que no puede ser asumido más que por el sector público, y que implica una revisión de las concesiones y una resolución dinámica de este problema.

Si hacemos historia, podremos constatar que en 1960, luego del terremoto de Valdivia y ante necesidades de comunicación que superaban la simple preocupación de los ciudadanos por conocer la suerte de sus parientes, el Estado decidió crear la empresa pública de telecomunicaciones Entel. Desde esos tiempos, las áreas urbanizadas han crecido considerablemente, y el ingreso, el consumo y las necesidades básicas se han multiplicado. Aunque desde entonces se han producido progresos importantes en la provisión de los servicios, la dinámica de su gestión no parece estar a la altura de las necesidades. alguna reacción de magnitud y trascendencia equivalente es necesaria ahora. ©EURE



## CAPITALISMO PASTORAL: UNA HISTORIA DE PAISAJES SUBURBANOS CORPORATIVOS

*Louise A. Mozingo*

MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS,  
2011.

La experiencia suburbana en los Estados Unidos ha sido documentada a través de los años por varias disciplinas y distintas aproximaciones. Louise A. Mozingo añade otra dimensión en *Pastoral capitalism: A history of suburban corporate landscapes* (2011), donde considera el impacto que tuvieron sobre los suburbios del país los cambios ocurridos en el capitalismo estadounidense. Vale decir, cómo se modificó el paisaje suburbano en la medida en que diversas compañías empezaron a mudarse fuera de las ciudades en dirección a los suburbios. La autora logra establecer una conexión muy sólida entre los intereses económicos de esas compañías y la huella que dejaron en espacios que inicialmente mostraron cierta hostilidad a su llegada. Al respecto, examina cómo la in-

corporación de un paisajismo pastoral en las instalaciones corporativas tuvo una función política significativa, ya que sirvió como entrada a nuevos espacios de producción en los Estados Unidos, básicamente el de los suburbios.

Para entender estos cambios paisajísticos suburbanos, Mozingo nos invita a considerar el cambio experimentado por la estructura del capitalismo estadounidense a principios del siglo XX. Documenta cómo, alrededor de la década de 1920, se empieza a registrar en el país una nueva organización corporativa. El *managerial capitalism* (capitalismo administrativo) hasta entonces vigente da paso a una nueva organización en la cual se enfatiza el mérito en tanto atributo princi-

pal en la contratación y jerarquía corporativa. La autora argumenta que, ya para la década de 1940, dicha práctica era común en los Estados Unidos, un cambio que resultó crucial ante la expansión de esas compañías dentro del país y en el exterior. El capitalismo administrativo había incidido no solo en la organización de las compañías, sino también en la producción y la distribución de las industrias estadounidenses de aquella época. El nuevo paradigma administrativo hacía de la mudanza al suburbio una medida apetecible, en especial cuando las compañías emprendían el proceso de reclutar la necesaria nómina de empleados.

Otro elemento crucial del argumento que propone Mazingo respecto de la nueva cara del capitalismo surgida en esos años en los Estados Unidos hace hincapié en el rol del paisaje pastoral incorporado a sus instalaciones. Un ejemplo que personifica esa noción en la cultura estadounidense es la descripción del diseño del Parque Central de la ciudad de Nueva York que hace Frederick Law Olmsted, en que lo describe precisamente como “pastoral”. La autora propone que ya para mediados del siglo XX se había logrado en la cultura estadounidense un imaginario muy arraigado, según el cual los espacios verdes se entendían como ‘divinos’. La conexión entre el capitalismo y el paisaje, señala Mazingo, se logró precisamente durante esa época, cuando la introducción de los paisajes corporativos en los suburbios pastorales sirvió para insertar la empresa capitalista en el orden moral vigente en dichas áreas. Este giro tuvo una consecuencia política muy poderosa, ya que las corporaciones decidieron, de manera muy sagaz, asumir el código moral y espacial suburbano. La consecuencia práctica de esta incorporación moral en lo espacial es que facilitaría el que muchas corporaciones mudaran sus operaciones desde el centro de la ciudad (por

ejemplo, Manhattan en la ciudad de Nueva York) a las afueras en estados colindantes (como Nueva Jersey o Connecticut).

Los cambios reseñados se intensificaron en el contexto de la posguerra, cuando junto con la expansión de la economía estadounidense luego de 1945, se dio un éxodo significativo de personas y compañías hacia las afueras de las ciudades. Mazingo argumenta que tres nuevas formas suburbanas son parte de este capitalismo pastoral: el *corporate campus* (campus corporativo), el *corporate estate* (urbanización corporativa) y el *office park* (parque industrial).

El *campus corporativo* emergió durante la década de 1940 y se caracterizaba por ser un edificio rectangular que incluía oficinas y laboratorios, y un área verde alrededor del rectángulo. Este tipo de edificio estaba inspirado en el campus universitario estadounidense y en él se procuraba realizar labores de investigación. Es importante entender que los cambios en la economía estadounidense están muy ceñidos a la importancia creciente de las universidades en los procesos económicos. Las compañías estadounidenses empezaron a atraer a sus filas a individuos con preparación de posgrado en distintas disciplinas. Este talento intelectual estaba acostumbrado al paisaje típico del campus universitario, y las corporaciones procuraron crear espacios en sus oficinas similares a los que habían vivido durante su época estudiantil. La idea era reclutar al mejor talento académico disponible e invitar la producción intelectual que redundaría en un beneficio económico para estas compañías.

La *urbanización corporativa* es producto del campus corporativo y surgió a comienzos de la década de 1950. Estaba compuesta de una planta física imponente a cuya entrada se llegaba en automóvil, y gozaba de un paisaje

nítidamente diseñado de doscientos acres o más. Compañías prestigiosas de la época, como *General Foods* o *Connecticut General Life Insurance Company*, dejaron atrás sus rascacielos citadinos y los sustituyeron por estos nuevos espacios. Mozingo examina a lo largo del libro cómo muchas compañías diseñaron campañas publicitarias basadas en una imagen pública apoyada en estos nuevos edificios y paisajes, y dirigida a los empleados, residentes, vecinos de la comunidad, banqueros y compañías competidoras.

Para finales de la década de 1950, distintos desarrolladores elaboraron el *parque industrial*, cuya meta era ofrecer una alternativa mucho más económica al campus corporativo y a la urbanización corporativa. Estos edificios proveían oficinas, estacionamientos y paisajes a una escala menos imponente. Resulta importante resaltar que, a fines del siglo XX, la flexibilidad del parque industrial se convertiría en su mejor atributo. En la medida en que las corporaciones lograban mayor flexibilidad en su producción y desarrollo, los parques industriales servirían como un espacio idóneo por su bajo costo y un compromiso de corto plazo.

Resulta muy importante resaltar que lo reseñado hasta el momento no ocurre en un vacío. Podríamos resumir los varios elementos que facilitaron la mudanza de diversas compañías a los suburbios; entre ellos, la expansión económica de la posguerra, cambios en la producción económica, un perfil cambiante de las ciudades estadounidenses (en particular en cuanto a elementos de clase y raza se refiere). A nuestro juicio, hay consideraciones políticas interesantes de tener en cuenta al analizar la importancia del trabajo de Mozingo. Las preguntas que quedan por atender son las siguientes: ¿por qué estas compañías se mudaron hacia los

suburbios?, ¿cuáles fueron los retos políticos que enfrentaron?, ¿qué tipo de resistencia encontraron?

Al atender estas preguntas, nos adentramos en la gran virtud de este libro. Aunque su portada parecería indicar que es un tratado sobre paisajismo y capitalismo, de hecho abarca mucho más. Así, el componente político en la toma de las decisiones de estas compañías es atendido satisfactoriamente por Mozingo, quien documenta cómo las fábricas a comienzos del siglo XX en los Estados Unidos pasaron de ser vistas y celebradas como emblemas del progreso y grandeza económica, a ser símbolos de la mano de obra y de la clase trabajadora. Por otra parte, la Era Progresista de los Estados Unidos entendió que las fábricas eran espacios insalubres que debían ser reformados, y una buena salida al respecto era la integración al paisaje suburbano. Incidió también en el giro de las compañías hacia los suburbios el alto costo y las dificultades de conseguir espacios para oficinas en las ciudades, dada su creciente densidad. Las relaciones obrero-patronales fueron otro factor en ese proceso, en la medida en que los sindicatos ganaron fuerza durante la década de 1940 y 1950, y se entendía que al mudarse al suburbio disminuirían las fricciones entre empleados sindicalizados y no sindicalizados. El componente racial también se haría presente en esta realidad, ya que los administradores de las compañías se sentían alarmados ante la creciente diversidad racial de las ciudades. Mozingo hace referencia a un ejecutivo que, durante una entrevista en el año 1952, indicó que procuraban buscar un mejor tipo de empleado al irse de la ciudad. La autora también cita cómo la revista *Fortune* informaba que, para el año 1960, Nueva York se estaba convirtiendo en una ciudad de negros y puertorriqueños, y que muchas compañías

no estaban dispuestas a contratarlos como empleados. Además de estos factores se sumó el de la seguridad nacional estadounidense durante el comienzo de la Guerra Fría. Muchas compañías respondieron al llamado de la administración del Presidente Truman, que planteaba la necesidad de dispersar geográficamente las compañías como medida preventiva en caso de un ataque nuclear. Finalmente, la mudanza hacia los suburbios les daba más control a las compañías sobre el nuevo espacio que iban a ocupar, una especie de *tabula rasa*.

Se podría caer en la trampa de entender que el proceso político aquí reseñado por Mozingo va en una sola dirección. Ese no es el caso, ya que la autora aborda la resistencia de muchos suburbios a la llegada de las corporaciones a sus vecindarios, y su preocupación respecto de que su estilo de vida suburbano se vería interrumpido. Sus preocupaciones nos recuerdan lo que hoy conocemos como el movimiento NIMBY (*Not in my backyard*: No en mi patio trasero). La inquietud concreta en ese entonces era que el orden moral suburbano se vería trastocado con la llegada de las grandes firmas. Es precisamente en este momento que el paisajismo presentado por el capitalismo pastoral sirve como una de sus llaves de entrada a ese nuevo espacio. Tal mecanismo era reforzado por el argumento esgrimido por las compañías en cuanto a que su capacidad de generar empleos, sumada a su contribución a la base tributaria de las comunidades, terminarían por lograr la aceptación de sus nuevos vecinos.

Una de las muchas virtudes de *Pastoral capitalism* consiste en que los ejemplos son abundantes y no se limitan a una región particular de los Estados Unidos; el libro se ocupa de presentar casos que van desde lugares tan distantes como Nueva York en el

Este, Illinois en el Centro y California en el Oeste. Mozingo también da cuenta de distintos debates que se realizaron antes de que los edificios corporativos se hicieran realidad; debates dentro de las mismas juntas de directores de las compañías, rivalidades, distintas tradiciones que cada arquitecto traía con sus diseños, entre muchos otros. Otro elemento que es muy enriquecedor es la incorporación de fotografías de la época, anuncios publicitarios, y hasta dibujos animados que intentan capturar los debates culturales que los cambios descritos provocaron en los Estados Unidos.

El libro ocupa la mayor parte de sus páginas en la realidad estadounidense, pero en su sexto capítulo considera las experiencias en Europa y Asia. Mozingo llama a esta realidad el “capitalismo pastoral global”, y argumenta que se inició a partir de la década de 1970 con las oficinas de IBM en Portsmouth, Reino Unido. La autora documenta cómo este ejemplo fue imitado por otras compañías europeas, y hasta en países en vías de desarrollo, como India.

Las limitaciones de este texto son muy pocas. Algunas que podríamos resaltar son las generalizaciones hechas sobre las ciudades y suburbios estudiados en el caso estadounidense. También nos gustaría saber cómo se traducen los valores del capitalismo pastoral estadounidense fuera de su país de origen. ¿Se podrían entender estos procesos como una imposición extranjera, o valores que son asumidos o negociados en los ejemplos de Europa y Asia? Entendemos que esta pregunta puede dar paso a un debate muy interesante.

Es precisamente aquí donde sería fascinante considerar qué diría Mozingo si evaluara la realidad de América Latina y el Caribe a la luz del argumento esbozado en *Pastoral*

*capitalism*. Sin dudas, Louise A. Mozingo aporta muchas ideas, ejemplos y experiencias que nos invitan a considerar el rol de las compañías en los suburbios latinoamericanos y caribeños. En resumen, *Pastoral capitalism* es un texto que logra hacer de lo intangible algo muy tangible, y nos invita a considerar los valores del capitalismo a través del paisaje. Este libro es una gran contribución, inclusive para aquellos de nosotros interesados en estudiar las distintas dinámicas del poder que se articulan en las ciudades y suburbios a través del diseño. ©EURE

*Carlos A. Suárez-Carrasquillo*

CONNECTICUT COLLEGE, NEW LONDON, ESTADOS

UNIDOS

EMAIL: CSUAREZCARRASQUILLO@GMAIL.COM