



Introducción

Alice Beuf, Jaime Erazo Espinosa, Pascale Metzger y Jérémy Robert



Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/bifea/5898>

DOI: 10.4000/bifea.5898

ISSN: 2076-5827

Editor

Institut Français d'Études Andines

Edición impresa

Fecha de publicación: 1 diciembre 2014

Paginación: 425-432

ISSN: 0303-7495

Referencia electrónica

Alice Beuf, Jaime Erazo Espinosa, Pascale Metzger y Jérémy Robert, « Introducción », *Bulletin de l'Institut français d'études andines* [En línea], 43 (3) | 2014, Publicado el 08 diciembre 2014, consultado el 06 noviembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/bifea/5898> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/bifea.5898>



Les contenus du *Bulletin de l'Institut français d'études andines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.



Introducción

*Alice Beuf**

*Jaime Erazo Espinosa***

*Pascale Metzger****

*Jérémy Robert*****

Este número temático del Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos propone abordar de forma conjunta las políticas urbanas y de gestión de riesgos, teniendo como punto central la gran problemática de la vivienda. Es el resultado de las comunicaciones efectuadas en el marco del Simposio Internacional «Políticas de suelo y vivienda posdesastres en América Latina» que tuvo lugar en Bogotá del 19 al 21 de septiembre de 2012. Propuesto como una mesa dentro del décimo seminario de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales (Aciur), fue organizado conjuntamente por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador, la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y el Instituto Francés de Estudios Andinos (UMIFRE 17 MAEDI/CNRS USR 3337 Amérique Latine). Reunió a 23 investigadores procedentes de 11 países de América del Sur, Central y del Caribe (Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú, Brasil, México, Chile, Honduras, Panamá y Haití).

A la ocasión de este simposio, la temática de la crisis urbana que afecta a las ciudades latinoamericanas, evidenciada por la incapacidad de las políticas

* Profesor del Departamento de Geografía. Universidad Nacional de Colombia. Investigadora asociada al IFEA Email: aabeuf@unal.edu.co

** Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales. El Colegio de México A.C. (Colmex). E-mail: jerazo@colmex.mx

*** Investigadora del IRD, UMR PRODIG. E-mail: pascale.metzger@ird.fr

**** Investigador asociado al Instituto Francés de Estudios Andinos-IFEA (Umifre 17 MAEDI/CNRS USR 3337-Amérique Latine), profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). E-mail: jrobert@pucp.pe

públicas, por cierto histórica, para atender las necesidades de la población y mejorar la calidad de vida urbana, ha sido abordada desde el punto de vista de las situaciones de riesgos, posdesastre o posconflictos. Parte de la idea que el análisis de estas situaciones particulares puede enriquecer el entendimiento de los grandes problemas urbanos. Los artículos aquí reunidos se enmarcan todos en esta línea y aportan cada uno con sus miradas particulares elementos para relacionar el papel de la vivienda en situaciones de catástrofe y las dinámicas urbanas en América Latina.

De hecho, a pesar de los avances del desarrollo en términos económicos, políticos y sociales en las últimas décadas, un alto porcentaje de la población de las grandes metrópolis de la región sigue soportando pésimas condiciones de vida. Una de las mayores dificultades se relaciona con las políticas de vivienda, tanto urbanas como rurales, que desde hace décadas no logran resolver de manera eficiente el déficit habitacional tanto a nivel cuantitativo como cualitativo para las clases populares. Frente a estas carencias de la producción de vivienda social, la solución al problema vino y sigue siendo de la propia población que por sí sola forma grandes asentamientos en la ciudad, a menudo autoconstruidos y más o menos legales. Así surgen espacios marcados por la pobreza, la precariedad de la tenencia del suelo y desproveídos de calidades urbanas. El acceso a la vivienda sigue estructurando la segregación socioespacial, rasgo característico y predominante de la ciudad latinoamericana, a pesar de las notables mejoras que las grandes aglomeraciones urbanas han conocido con la construcción de grandes equipamientos, infraestructuras para el abastecimiento de agua y el saneamiento o los transportes colectivos, por ejemplo.

A este breve panorama de las amplias dificultades de la cuestión de la vivienda en América Latina se debe agregar la problemática planteada por los riesgos, sean de origen natural o social. En efecto, estos afectan directamente el acceso a la vivienda, por los daños o la destrucción de la misma, o por los desplazamientos a veces forzados que ocasionan, ampliando otro tanto los desafíos de la cuestión habitacional y las necesidades sociales de políticas públicas de vivienda adecuadas y eficaces (Oloiver Smith, 2014).

En este contexto, los riesgos ambientales y socionaturales, asociados con nuevas consideraciones en términos de derechos —derecho a la ciudad, derecho a la vivienda (Centro Cooperativo Sueco, 2012)—, proporcionan un nuevo relieve al problema de la vivienda. Empujados por las inquietudes relacionadas con los cambios climáticos, muchos países de América Latina y El Caribe se han adherido a los principios y objetivos de la comunidad internacional en materia de reducción del riesgo de desastres y se comprometieron a realizar esfuerzos a través del establecimiento de políticas comunes (Marco de Hyogo, etc.).

El cambio climático, y de manera más amplia los riesgos socionaturales, al toparse con los actuales modelos de uso del suelo y de acceso a la vivienda en las ciudades latinoamericanas, cuestiona frontalmente la capacidad de las políticas públicas urbanas de ordenamiento y planeación territorial, conjuntamente con las modalidades de gestión de riesgos, de reducción de la vulnerabilidad de los

territorios y de la población. En paralelo, el surgimiento en la agenda pública del derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada ha significado, más allá de los efectos retóricos, un cambio en la visión y las expectativas relativas a las políticas de vivienda. Una de las evoluciones en la forma de pensar y orientar las políticas habitacionales y urbanas es la integración de las problemáticas ambientales y de desarrollo sostenible. Coincide al mismo tiempo con una demanda social de políticas públicas y acciones concretas renovada por las nuevas modalidades de gobernanza y el espacio dado a la sociedad civil en los procesos políticos (Beuf & Duque Franco, 2012; Melé 2012).

Las relaciones entre el cambio climático, los riesgos medioambientales y el suelo urbano y la vivienda fueron una de las preocupaciones de la II Reunión y II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social que tuvo lugar en Caracas en 2011¹. Por ello, surgió la iniciativa de organizar en 2012 un simposio sobre esta problemática en la sede de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, sobre este tema actual que preocupa e inquieta, tanto a los Estados y gobiernos como a las universidades, los centros de investigación, los organismos internacionales y las instituciones públicas locales. Esta preocupación se inscribe en la continuidad de las investigaciones desarrolladas por el GTHI (Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social²) que basa sus trabajos e intercambios en las preocupaciones regionales sobre el hábitat popular y la inclusión social, las consecuencias urbano-espaciales y económico-sociales de las políticas urbanas, las categorías de «in-visibilidad» e «in-vivencia» que la ciudad otorga a los sectores menos favorecidos (Bolívar Barreto *et al.*). Investiga los sentidos de la exclusión y la insostenibilidad, las condiciones y mecanismos de/para acceso y gestión a suelo urbano de calidad y vivienda adecuada por/para pobres, los usos económicos de la vivienda para los hogares de menores recursos, los vínculos a los modelos de desarrollo en nuestros países. El evento de Bogotá en 2012, enfocado a «Políticas de vivienda y suelo post desastre en América Latina» buscó insistir e incidir conjuntamente con el GTHI, desde la investigación-acción-intervención que nace en la academia, en la (re)ubicación de las temáticas del hábitat popular y la inclusión social en las políticas locales, nacionales e internacionales, situándolas como objetos de abordaje para los gobiernos y los organismos multilaterales.

Con estos antecedentes, que señalan diversos avances en los ámbitos tanto académicos como políticos y sociales, se han invitado a investigadores de la región para abordar conjuntamente las cuestiones de la vivienda y de los riesgos, reflexionar sobre sus interrelaciones y sobre las condiciones necesarias al cumplimiento del derecho a la vivienda y derecho a la ciudad en las situaciones

¹ Organizado del 27 al 29 de julio por el Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT Clacso), y el Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI).

² De 2010 a 2013, en el marco del Programa de Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT Clacso), el GT Hábitat Popular e Inclusión Social (GTHI) desarrolló sus actividades académicas, investigativas y editoriales. En 2013, el GTHI culminó su periodo y dio impulso a un nuevo GT Clacso «Derecho a la ciudad en América Latina» (2013-2016).

particulares acareadas por los desastres y conflictos. El objetivo es dar cuenta de las múltiples problemáticas y experiencias relativas a la cuestión de la vivienda y de las políticas posconflicto y posdesastre, y así contribuir al debate sobre las políticas públicas de reconstrucción y sus impactos sobre la calidad de vida y la vulnerabilidad de la población. Se buscó entender las formas de actuar de los múltiples actores, las inercias históricas, políticas, sociales o económicas, o al revés las innovaciones exitosas o fracasadas de las políticas públicas de vivienda frente a estas situaciones particulares de riesgo, posdesastre o posconflicto. Se intentó en especial descifrar las relaciones entre Estado y sociedad en estas situaciones en las áreas de la ciudad en desventaja económica y social desplegadas al margen de la planeación urbana.

Las investigaciones realizadas, más allá de ver cómo nos podemos preparar para mitigar los impactos de los desastres, tiene como objetivo central entender cómo repensar y adaptar las políticas públicas, particularmente las políticas de vivienda, y tornarlas más eficaces frente a estas nuevas condiciones que revelan, se sobreponen y se acumulan a los problemas urbanos históricos de las grandes ciudades latinoamericanas. Con este fin, buscan responder a diferentes necesidades de conocimiento: evidenciar en primer lugar los costos, familiares y sociales, pero también políticos y económicos de los asentamientos en áreas vulnerables como respuesta al déficit de políticas habitacionales adecuadas; conocer mejor los procesos sociales, económicos y políticos involucrados en la gestión de riesgo de desastre y en las políticas de reconstrucción, así como sus consecuencias sobre la calidad de vida de los habitantes y su acceso a la vivienda; y en fin poner a la luz los instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y presupuestarios de estas políticas que remiten a la vez a la vivienda, a la gestión de riesgos y a la reconstrucción, resultando *in fine* en las condiciones de vida de la población vulnerable.

Se intenta así demostrar que la investigación sobre los contextos y condiciones de intervención frente a las diversas situaciones de desastre de las ciudades de América Latina es susceptible de aportar conocimientos útiles sobre la vulnerabilidad de los territorios, los límites, fallas y éxitos de las políticas públicas de gestión de riesgo y de reconstrucción y, de forma mucho más general, sobre las políticas urbanas.

El conjunto de textos aquí presentados ofrece un panorama diversificado de las problemáticas de vivienda acareadas por las situaciones de riesgos, aportando la visión de diversas disciplinas científicas tales como la sociología, la geografía, el urbanismo, la ciencia política o el derecho. Se apoya en el análisis tanto de experiencias concretas de reconstrucción y gestión posdesastre en América Latina, como de políticas públicas de gestión de riesgo, con una mirada que busca aproximar los estudios urbanos y los estudios de riesgos. Ponen énfasis en la cuestión de la producción social de los riesgos y de la vulnerabilidad urbana (García Acosta, 2005), insistiendo en los procesos sociales y políticos involucrados en la reproducción de las situaciones de vulnerabilidad operada por las propias políticas públicas de gestión de riesgo. Los autores han tomado varias puertas de entrada, desde la producción de la ciudad y estudios urbanos, las políticas públicas y su puesta en ejecución, hasta los desastres y su gestión.

La riqueza es asimismo el resultado de la diversidad de los sectores geográficos considerados, incluyendo casos de México, Chile, Colombia, Brasil y Bolivia. Por sí solos, los enfoques propuestos reflejan las preocupaciones tanto políticas como académicas de cada país: las interrogantes metodológicas en Ecuador, las cuestiones institucionales y de derecho en México, la pesada inercia de la historia política en Colombia. Por su lado, los procesos de construcción social sobresalen en Bolivia, interrogando la relación entre sociedad y Estado. Si bien los textos abordan en su mayoría casos urbanos, el ámbito rural no ha sido olvidado. Las situaciones de riesgos a las cuales se hace referencia son diversas, tratando del tsunami en Chile, con su carácter excepcional, hasta las recurrentes inundaciones en México, pasando por los conflictos políticos, imprescindibles al hablar de desastre en Colombia.

Además de los artículos científicos, las reflexiones de dos expertos internacionalmente reconocidos abren y finalizan este número: las inquietudes de **Gustavo Wilches-Chaux** que dirigió operaciones de reconstrucción y reasentamiento posdesastres en Colombia y una entrevista con **Raquel Rolnick**, que fue Relatora Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas entre 2008 y 2014, en la que nos presenta su visión integral sobre las políticas de vivienda en situación de crisis y posdesastres.

Mariana Siena nos propone una presentación y discusión de los conceptos movilizados en la problemática de los desastres y en las políticas públicas, en particular los conceptos de desastre, catástrofe, crisis y vulnerabilidad. Apoyándose en autores de diversos países, en particular en los trabajos de E. Quarantelli, subraya la brecha que existe entre dos grandes orientaciones: el desastre como producción social o el desastre como evento físico, y presenta finalmente la vulnerabilidad como un proceso insertado en las relaciones sociales. La autora señala el interés heurístico que presentan las controversias científicas, así como la aproximación de las investigaciones sobre los desastres «naturales» con los análisis de conflictos y guerras, en particular la visión del desastre o de la crisis como ruptura o desafiliación de la vida colectiva.

El artículo de **Patricia Urquieta** propone explorar la relación entre las dinámicas urbanas y los riesgos urbanos, mostrando que los estudios urbanos permiten enriquecer la reflexión sobre los riesgos y renovar tanto las problemáticas como la forma de abordarlas. En este sentido, el artículo es un aporte sustancial y original a la cuestión de los riesgos (y de lo urbano). Aborda elementos importantes sobre dos grandes ideas: la primera sobre la relación entre los estudios urbanos (en particular de sus dinámicas) y los riesgos; la segunda sobre la corresponsabilidad sociedad-Estado.

Después de presentar y discutir el concepto de vulnerabilidad, el texto de **Nury Bermúdez y Jairo Estacio** es un aporte sobre el caso ecuatoriano. Apoyándose en una experiencia en varios cantones, presenta una metodología original de análisis de la vulnerabilidad desde una perspectiva territorial, que se centra en la identificación y análisis de vulnerabilidad de los elementos esenciales de un territorio. Destinado a ayudar a los gobiernos locales a priorizar sus acciones para

reducir los riesgos, el método propuesto intenta vincular directamente la gestión de riesgo de desastre con las políticas públicas de planificación y de ordenamiento territorial.

El artículo de **Daniel Rodríguez** presenta un panorama interesante sobre las políticas de reconstrucción posdesastre en México examinadas bajo tres enfoques: el derecho a la vivienda, las prácticas de reconstrucción como expresión de relaciones entre Estado y sociedad y las relaciones entre reconstrucción y políticas públicas. Apoyándose en múltiples experiencias de reconstrucción y en los casos detallados de Chiapas y Tabasco, el autor propone una *grille de lecture* de las relaciones entre Estado y sociedad que surgen de los procesos de reconstrucción posdesastre, que van desde la expulsión la más autoritaria hasta los procesos negociados de reasentamientos. Recopila los compromisos de México en tratados internacionales relacionados con el derecho a la vivienda así como sus dispositivos de la reconstrucción posdesastre, insistiendo en particular sobre los aspectos neoliberales de los instrumentos financieros públicos y de mercados privados involucrados en las políticas de reconstrucción.

El texto de **Andrés Cancimance** propone un enfoque original que discute la cuestión de la migración forzada al interior de una misma ciudad. Para ello moviliza los conceptos de catástrofe humanitaria y vulnerabilidad y desarrolla unas lecturas en términos de violación o pérdida de derechos. Logra reconstruir una cronología de la movilidad forzada en los escenarios urbanos que le permite analizar el papel del Estado en cuanto al reconocimiento de estos procesos «invisibles». Según él, el desplazamiento forzado no solo debe entenderse del campo hacia las ciudades y como un fenómeno desorganizador y desestabilizador de las ciudades, sino como un proceso complejo que refleja el carácter urbano de los conflictos y que requiere la implementación de políticas públicas específicas, la identificación y atención a las personas afectadas para cumplir con los derechos de verdad, justicia y reparación.

Carolina Martínez centra su artículo en la reconstrucción postsunami en Chile, a partir de información de primera mano recolectada en tres localidades costeras de la Región del Biobío —dos de ellas rurales— y que fueron violentamente afectadas por el tsunami del 27 de febrero de 2010. Propone analizar el nivel de adaptación de las políticas nacionales al nivel local y considera las iniciativas locales como factor de resiliencia. Muestra que la reconstrucción está transformando estas localidades mediante diversos proyectos de infraestructuras costeras y habitacionales en los mismos lugares que fueron arrasados. Sin embargo, critica a los Planes Maestros de Reconstrucción que resultan desconectados de las prácticas y modos de vida de los habitantes costeros, que rompen las relaciones con los territorios y pueden al final aumentar la vulnerabilidad de las sociedades locales.

Mercedes Castillo cuestiona los impactos de la ola invernal en Colombia, con un enfoque hasta ahora poco estudiado —la reconstrucción de las viviendas rurales afectadas— y con base en un levantamiento de información posdesastre en 35 municipios del departamento. A partir del concepto de «construcción de vulnerabilidad» analiza las causas de la tragedia que se vivió allí debido a

las lluvias torrenciales de 2010 y que según ella no se debe solo a los cambios climáticos derivados de patrones de consumo irrespetuosos de la naturaleza y sus ritmos sino, sobre todo, a las amenazas de origen sociocultural, como la excesiva concentración de las tierras y el caciquismo como origen de las desigualdades y de la precariedad de las condiciones de vida de la población rural. Además, la vulnerabilidad también se observa en las dificultades de acceso a las políticas de reconstrucción posdesastre que muy a menudo no llegaron a las familias que tenían más necesidades.

Carlos Alberto Torres Tovar y Solanyi Robles Joya estudian los Programas de Reasentamiento Barrial que representan en Colombia una de las herramientas de política pública para la reorganización del contexto físico y social de las ciudades colombianas. Estos programas están asociados a cuatro tipos básicos de reasentamiento: por obra pública, por procesos de renovación urbana, por prevención del riesgo (altas condiciones de vulnerabilidad) o por desastre (procesos de remoción en masa, inundaciones, fallas geotécnicas y/o geológicas). Más allá del derecho y la preservación de la vida como ejes rectores, los autores insisten en el carácter cortoplacista y centrado en los aspectos físicos de estos procesos. En este sentido se requiere la construcción de una verdadera política pública sobre reasentamiento que construya verdaderas estrategias de inclusión de la Población de Bajos Ingresos. Políticas públicas basadas en la confluencia de saberes, donde se determine y reconozca lo colectivo como el instrumento más idóneo para la construcción y materialización de las políticas públicas.

En el texto de **Gabriela Estrada**, la política de desastres de México se desagrega en el conjunto de instrumentos que la hacen operable con la intención de indagar sobre la eficacia de los mismos en la reducción de la vulnerabilidad. Para cada uno de ellos se cuestiona si logra los objetivos para los cuales fue creado (coherencia interna) y si potencia o inhibe los resultados de otros instrumentos (coherencia externa) para el cumplimiento del objetivo general de la política. La vulnerabilidad, a su vez, se utiliza en un sentido amplio, al desagregar la vulnerabilidad en los factores que la constituyen, a saber: 1) factores estructurales ligados al funcionamiento actual de la sociedad y que incluyen los factores socioculturales, los sociodemográficos y económicos, los institucionales y político-administrativos, y los funcionales y técnicos; y 2) los factores geográficos y coyunturales, siendo los primeros determinados por los parámetros espacio-temporales del fenómeno natural en cuestión, y los segundos, derivados de fallas temporales e imprevisibles de alguna red de infraestructura o vía de comunicación que agravan las características del fenómeno natural. Se concluye que la política de desastres se ha dotado de herramientas para incidir primordialmente en el posdesastre y, en menor medida, de instrumentos eficaces para la prevención de desastres debiendo ser, en toda lógica, la última finalidad de una política pública en la materia.

Referencias citadas

- BEUF, A. & DUQUE FRANCO, I., 2012 – Reconstrucciones territoriales de las periferias de las metrópolis andinas. *Bulletin de l'IFEA*, **tome 41, n.º 3**: 333-636.
- BOLÍVAR BARRETO, T., GUERRERO ECHEGARAY, M. & RODRÍGUEZ MANCILLA, M. (eds.), 2014 – Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?, 710 pp.; Quito–Ecuador: Ediciones Abya–Yala.
- GARCIA ACOSTA, V., 2005 – El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos. *Desacatos*, **n.º 019**, septiembre-diciembre: 11-24; México: CIESAS.
- CENTRO COOPERATIVO SUECO (SCC), 2012 – *Derecho al suelo y la ciudad, en América Latina. La realidad y los caminos posibles*, 242 pp.; Montevideo: Ediciones Trilce.
- MELÉ, P., 2012 – Pour une géographie des conflits urbains de proximité en Amérique Latine. *Géocarrefour*, **Vol. 87/1**. geocarrefour.revues.org/8630
- OLIVER SMITH, A., 2014 – Changements climatiques et déplacements de populations : catastrophes et diasporas au XXe siècle. In: *Terres (dés) humanisées : ressources et climat* (C. Breda, M. Chaplier, J. Hermesse & E. Piccoli, eds.): 261-297; Louvain-la-Neuve: Academia, coll. « Investigations d'anthropologie prospective », n.º 10.