

UNIVERSIDAD DE VALENCIA
INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO LOCAL –
IIDL
DOCTORADO EN DESARROLLO LOCAL Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL



**Las políticas públicas para la ciudad en espacios vulnerables en
las capitales del Nordeste de Brasil**

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

**Camila Ribeiro Cardoso
dos Santos**

Dirigida por:

Juan Romero González

**Valencia y Maceió,
marzo de 2019**

Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional

Real Decreto 99/2011

TESIS DOCTORAL

Las políticas públicas para la ciudad en espacios vulnerables en las
capitales del Nordeste de Brasil

PRESENTADA POR:



Camila Ribeiro Cardoso dos Santos

DIRIGIDA POR.

Juan Romero González

Valencia y Maceió, marzo de 2019

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad de Valencia y a la Fundación CAPES del Ministerio de Educación de Brasil por la financiación mediante la Beca de Doctorado Pleno en el Exterior.

A mi director de tesis, Catedrático en geografía humana Juan Romero González, por la paciencia, confianza y atenta dirección de la tesis a lo largo del doctorado.

Al profesor Cícero Pérciles Carvalho por la motivación y por ayudarme a seleccionar y a comprender los estudios de caso elegidos.

Al profesor Francisco Sabatini por el rico ambiente y por las imprescindibles conversaciones y luces en la estructuración de las aportaciones de este trabajo durante mi estancia en la Universidad de Católica de Chile.

Al profesor João Seixas por aceptar la estancia en la Universidad de Lisboa en las fases iniciales de mi investigación.

Al profesor César Candeias por las recomendaciones, ayuda que fue crucial para el ingreso en el programa de doctorado de la Universidad de Valencia.

A mis amigos queridos que me apoyaron en la construcción de una tesis en un idioma distinto al mío: Antoni Velarde, Daniel Suarez, Douglas La Rosa, Guillermo Amaya, Juan Uribe y Lorena Argoti.

Al profesor Melchior Nascimento por la elaboración de los mapas de las Unidades de Desarrollo Humano.

A mi madre (Helena) y a mi hermana (Dávida) que formaron parte del ambiente con los estímulos a valorar a la educación desde muy pronto.

A Antoni Velarde por toda la complicidad y apoyo dedicado a lo largo de mis años en España, así como, la ayuda con los trámites del doctorado.

A João Gabriel y a Carline Hamerski por la ayuda en un momento sumamente importante del doctorado en la estancia en Santiago de Chile, sin la cual no hubiera sido posible hacer la pasantía.

A Ricardina Saboya y a Giselly Sousa por el soporte de logística durante las investigaciones de campo en Fortaleza.

A todos los entrevistados: funcionarios, residentes, líderes comunitarios y expertos que aportaron sus preciosas contribuciones al entendimiento del funcionamiento de los espacios vulnerables. Cada percepción ofrecida fue de gran importancia en la construcción de esta tesis doctoral.

¡Muchísimas gracias!

RESUMEN

Esta tesis presenta la relación existente entre las políticas públicas para la ciudad y la delincuencia en los espacios vulnerables de capitales del Nordeste de Brasil. El enfoque del trabajo parte de cómo las acciones políticas se relacionan con la construcción del hábitat, la calidad de vida y la perspectiva de cambios positivos en las trayectorias individuales dentro de escenarios urbanos surgidos en medio del proceso de urbanización periférica. Se aspiró a comprender por qué los niveles de delincuencia y los estados de vulnerabilidad se mantienen elevados en estos espacios, pese a la actuación política pública. La formación de los principales núcleos urbanos del Nordeste brasileño no se caracteriza por contar con la motivación de desarrollo o de densificación de un proceso productivo, sino por los efectos de expulsión producidos en el campo. Para alcanzar los objetivos propuestos se optó por un análisis comparativo entre estudios de caso sobre cuatro espacios relativos a Unidades de Desarrollo Humano (UDH) de dos capitales del nordeste: Fortaleza y Maceió. La metodología se centró en el análisis de indicadores en el tiempo, en estadísticas descriptivas y en entrevistas en profundidad realizadas en dos periodos de investigación de campo, en el marco de gestiones de gobiernos más y menos intervencionistas. Se pudo concluir que las acciones políticas de corto plazo se muestran más efectivas con respecto a las de largo plazo debido al predominio de demandas urgentes entre los actores. Asimismo, se concluyó que los jóvenes son relativamente inmunes a las acciones políticas tanto de tipo *topdown* como a aquellas de base, debido a que es el público más resistente a adecuarse a las reglas impuestas por las instituciones. Los jóvenes son, además, los principales actores del delito atraídos por la búsqueda del reconocimiento social por medio del consumo y del ejercicio del poder.

Palabras clave: Ciudad; Pobreza; Vulnerabilidad; Delincuencia; Nordeste brasileño.

ABSTRACT

This thesis presents the relationship between public policies for the city and crime with vulnerable capital spaces in Northeast Brazil. The focus of the work is on how political actions relate to habitat construction, quality of life and the perspective of positive changes in individual trajectories within urban scenarios arising in the midst of the process of peripheral urbanization. The aim of this work was to understand why crime levels and states of vulnerability remain high in these spaces, despite public political action. The formation of the main urban nuclei of the Brazilian Northeast is not characterized by the motivation of development or densification of a productive process, but because of the effects of expulsion produced in rural areas. In order to reach the proposed objectives, a comparative analysis was carried out between case studies on four spaces related to Human Development Units (UDH) of two northeastern capitals: Fortaleza and Maceió. The methodology focused on the analysis of indicators in time, descriptive statistics and in-depth interviews conducted in two periods of field research, within the framework of more and less interventionist governments. Concluding that the short-term political actions are more effective than the long-term ones due to the predominance of urgent demands among the actors was possible. Likewise, it was concluded that young people are relatively immune to political actions, both top-down and base-type, insofar as it is the most resistant public to comply with the rules imposed by institutions. Additionally, it was concluded that young people are also the main actors of crime, attracted by the search for social recognition through consumption and the exercise of power.

Keywords: City; Poverty; Vulnerability; Delinquency; Northeast Brazil.

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS	vii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	ix
ÍNDICE DE MAPAS	xii
ÍNDICE DE RECUADROS	xiii
ÍNDICE DE TABLAS	xv
LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNICOS	xvii
Introducción	1
Capítulo 1. Fundamentos metodológicos	9
1.1. Teoría y propuesta metodológica	10
1.2. El problema, las hipótesis y los objetivos de la investigación	15
1.3. La metodología de estudios de caso	20
1.3.1. La selección de los casos.	22
1.3.2. Recopilación de datos e informaciones.	26
1.4. Consideraciones finales acerca de los procedimientos metodológicos	32
Capítulo 2. Marco conceptual: las ciudades, la vulnerabilidad, la política y sus límites.	34
2.1. Las ciudades y la segregación urbana	35
2.2. Pobreza y vulnerabilidad urbana	45
2.3. Las políticas públicas para la ciudad	56
2.4. Los límites de las políticas para la ciudad aplicada a los espacios vulnerables, la búsqueda por el reconocimiento y la propensión a la acción delictiva	63
2.5. Consideraciones finales sobre la segregación, la pobreza, la vulnerabilidad, las políticas y sus límites	70
Capítulo 3. La ciudad y la pobreza urbana en América Latina y el Caribe	73
3.1. Trayectoria histórica de la urbanización	77
3.1.1. Los contextos urbanos: de la política de sustitución de importaciones y del neoliberalismo	84

3.2.	Factores estructuradores del proceso y modo de urbanización	92
3.3.	La segregación urbana.....	98
3.4.	Especificidades y dimensión de la pobreza urbana.....	116
3.5.	El Hábitat Popular	124
3.5.1.	La Ciudad Informal.....	125
3.5.2.	La política de viviendas sociales.	136
3.6.	Vulnerabilidades de espacios concentradores de pobreza.....	139
3.6.1.	Los efectos del aislamiento social en los grupos de bajo ingresos.	151
3.7.	La participación en las conductas delictivas	156
3.8.	Consideraciones sobre la ciudad y la pobreza urbana en América Latina y el Caribe	161
	Capítulo 4. La urbanización y la política urbana brasileña	165
4.1.	El cuadro urbano brasileño.....	166
4.2.	De la desigualdad estructural a los problemas de las ciudades.....	179
4.2.1.	Los <i>aglomerados</i> precarios.....	185
4.3.	Actuación del Estado: el contexto de las políticas urbanas en Brasil	201
4.3.1.	Panorama histórico de aplicación.	201
4.4.	La actual política urbana brasileña	205
4.4.1.	Puntos destacables de la política habitacional y urbana en Brasil.	216
4.5.	Consideraciones finales sobre la urbanización y la política urbana brasileña.....	218
	Capítulo 5. Las diferencias del Brasil urbano: las especificidades de la Región Nordeste... ..	220
5.1.	Orígenes de las diferencias del espacio nacional	221
5.2.	El Nordeste Brasileño: el espacio de la periferia nacional	226
5.3.	Aspectos de la urbanización nordestina.....	238
5.4.	Capitales nordestinas: características de los principales núcleos urbanos	254
5.5.	Consideraciones finales sobre la urbanización y las ciudades del Nordeste de Brasil ..	263
	Capítulo 6. Fortaleza	266

6.1.1. La ocupación del espacio y el proceso de urbanización.	267
6.1.2. Distribución de renta y pobreza urbana.	274
6.1.3. Segregación urbana y patrones de ocupación del espacio.	276
6.1.3.1. Las Zonas Especiales de Interés Social – ZEIS en el Plan Director Municipal.	286
6.1.4. Unidades de Desarrollo Humano: Conjunto Palmeiras I y Parque dois Irmãos I/ Passaré III.	287
6.2. Conjunto Palmeiras I.	294
6.2.1. Contexto social, económico y demográfico.	298
6.2.2. Ordenamiento territorial y dotación espacial de equipamientos.	309
6.2.3. Las políticas públicas y organización de la sociedad civil.	322
6.2.4. Vulnerabilidad, marginalización y aislamiento Social.	330
6.2.5. La delincuencia y la violencia.	335
6.2.6. Conjunto Palmeiras I: consideraciones finales sobre su relación con las políticas públicas para la ciudad.	346
6.3. Parque dois Irmãos I/ Passaré III.	351
6.3.1. Contexto social, económico y demográfico.	354
6.3.2. Ordenamiento territorial y dotación espacial de equipamientos.	367
6.3.3. Políticas públicas y organización de la sociedad civil.	377
6.3.4. Vulnerabilidad, marginalización y aislamiento Social.	383
6.3.5. La delincuencia y la violencia.	391
6.3.6. Parque Dois irmãos I/ Passaré III: consideraciones finales sobre su relación con las políticas públicas para la ciudad.	400
Capítulo 7. Maceió.	406
7.1.1. La ocupación del espacio y el proceso de urbanización.	408
7.1.2. Distribución de renta y pobreza urbana.	416
7.1.3. Segregación urbana y patrones de ocupación del espacio.	418
7.1.4. Unidades de Desarrollo Humano: Vales do Benedito Bentes y Vale do Reginaldo II.	427

7.2. Vales do Benedito Bentes	432
7.2.1. Contexto social, económico y demográfico.....	435
7.2.2. Ordenamiento territorial y dotación espacial de equipamientos.....	448
7.2.3. Políticas públicas y organización de la sociedad civil.....	460
7.2.4. Vulnerabilidad, marginalización y aislamiento social.....	467
7.2.5. La delincuencia y la violencia.....	473
7.2.6. Vales do Benedito Bentes: consideraciones finales sobre las políticas para la ciudad.	483
7.3. Vale do Reginaldo II	489
7.3.1. Contexto social, económico y demográfico.....	494
7.3.2. Ordenamiento territorial y dotación espacial de equipamientos.....	506
7.3.3. Políticas públicas y organización de la sociedad civil.....	513
7.3.4. Vulnerabilidad, marginalización y aislamiento social.....	519
7.3.5. La delincuencia y la violencia.....	525
7.3.6. Vale do Reginaldo II: consideraciones finales sobre las políticas para la ciudad.....	534
Capítulo 8. Análisis de Resultados	539
Consideraciones Finales	561
Referencias Bibliográficas.....	571
ANEJOS	604

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 4.1. Conglomerados poblacionales en Brasil.....	174
Figura 5.1. Distribución de grandes aglomeraciones demográficas en el Nordeste de Brasil..	247
Figura 6.1. Región de influencia de la ciudad de Fortaleza.....	266
Figura 6.2. Comercio formal e informal-Centro.....	280
Figura 6.3. Patrón de ocupación del paseo marítimo.....	281
Figura 6.4. Aldeota: Barrio de residencia de las clases media/ alta de Fortaleza.....	283
Figura 6.5. Ocupación informal y patrón de condominios verticales en Fortaleza.....	284
Figura 6.6. Conjuntos habitacionales: <i>Minha Casa Minha Vida</i> en la periferia de Fortaleza...	284
Figura 6.7. Modelo de vivienda - Conjunto Palmeiras -1970.....	295
Figura 6.8. Calidad del entorno- Conjunto Palmeiras -1970.....	296
Figura 6.9. Calidad del entorno- Conjunto Palmeiras -1970.....	296
Figura 6.10. Entorno Conjunto Palmeiras II.....	310
Figura 6.11. Entorno Conjunto Palmeiras I.....	310
Figura 6.12. Asociación de moradores y Banco Palmas.....	314
Figura 6.13. Plaza del Conjunto Palmeiras.....	317
Figura 6.14. Ocupación del espacio público por la noche – Conjunto Palmeiras 1.....	318
Figura 6.15. Principal Avenida del Conjunto Palmeiras.....	319
Figura 6.16. Autobús local.....	320
Figura 6.17. Líneas de servicios de autobuses Conjunto Palmeiras y Fortaleza.....	321
Figura 6.18. Estructura de las calles dentro de la Comunidad de Rosalina.....	367
Figura 6.18. Espacio Público dentro de la Comunidad Rosalina – Campo de futbol.....	373
Figura 6.19. Línea de autobús Parque Dois Irmãos/ Expedicionários.....	375
Figura 6.20. Línea de autobús Conjunto Veneza Tropical/ Mirasol II – Parangaba.....	376
Figura 7.1. Región de Influencia de la ciudad de Maceió.....	406
Figura 7.2. Niveles de relieve y declividad de Maceió.....	418
Figura 7.3. Ejemplo de ocupación de <i>grotas</i> en Maceió – Vale do Reginaldo.....	420
Figura 7.4. Vista aérea del paseo marítimo de Maceió.....	423
Figura 7.5. Patrón de ocupación del centro de Maceió: Economía informal y formal.....	424

Figura 7.6. Modelo de construcción – <i>Minha Casa Minha Vida</i> – Maceió.....	425
Figura 7.7. Entorno da Unidad Vales do Benedito.....	451
Figura 7.8. Ejemplo de calle de acceso al espacio de Ciudad Informal.....	452
Figura 7.9. Ejemplo de cancha en el Conjunto Carminha.....	457
Figura 7.10. Terminal Benedito Bentes.....	459
Figura 7.11. Terminal Frei Damião.....	459
Figura 7.12. Foto del Vale do Reginaldo en 1924.....	492
Figura 7.13. Calle principal del Vale do Reginaldo.....	507
Figura 7.14. Modelo de establo improvisado.....	508

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1. Evolución del número de habitantes urbanos en América Latina y el Caribe.....	74
Gráfico 3.2. Tasa de crecimiento de la población total, urbana y rural (1950 – 1980).....	79
Gráfico 3.3. Tasa de crecimiento de la población total, urbana y rural (1980 – 2010).....	80
Gráfico 3.4. Pirámide de edad en América Latina y el Caribe (1975).....	82
Gráfico 3.5. Pirámide de edad en América Latina y el Caribe (1995).....	82
Gráfico 3.6. Pirámide de edad en América Latina y el Caribe (2015).....	82
Gráfico 3.7. Composición social urbana (porcentual) del número de los pobres e indigentes en el área urbana (1980 - 2014).....	120
Gráfico 3.8. Porcentaje de la población urbana que vive en tugurios en América Latina y Caribe (2014).....	129
Gráfico 4.1. Evolución de las tasas medias de crecimiento de población urbana, población rural y población total - 1940 -2015.....	169
Gráfico 4.2. Participación de la Pobreza Rural y Urbana en el Total –Brasil.....	182
Gráfico 4.3. Niveles del déficit habitacional por clases de renta - 2013 – 2014.....	191
Gráfico 4.4. Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Brasil - 2015).....	193
Gráfico 4.5. Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Urbano - 2015).....	194
Gráfico 4.6. Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Brasil - 2014).....	194
Gráfico 4.7. Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Urbano - 2014).....	195
Gráfico 4.8. Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Brasil - 2013).....	195
Gráfico 4.9. Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Urbano- 2013).....	196
Gráfico 5.1. PIB per cápita por regiones de Brasil (1999, 2004, 2009 y 2014).....	225
Gráfico 5.2. La evolución de la población y proporción urbana y rural – Nordeste.....	240
Gráfico 5.3. Evolución del PIB nordestino y de sus capitales.....	244
Gráfico 5.4. Evolución del IDH del nordeste brasileño y de sus capitales.....	245
Gráfico 5.5. Déficit por clases de renta en Brasil - Nordeste 2013 – 2014.....	250
Gráfico 5.6. Evolución de las tasas de homicidio por armas de fuego (Brasil/ Nordeste/ Capitales).....	252
Gráfico 5.7. Tasas de Homicidio por armas de fuego de las capitales nordestinas (2014).....	253

Gráfico 5.8. Tasas de crecimiento comparadas: ciudades capitales <i>versus</i> Nordeste.....	256
Gráfico 5.9. Composición del PIB - capitales nordestinas desagrupadas – 2016.....	259
Gráfico 5.10. Participación en el PIB - capitales nordestinas agrupadas – 2016.....	260
Gráfico 6.1. Evolución de la Población de Fortaleza.....	272
Gráfico 6.2. Relación de tendencias de crecimiento: Fortaleza y Ceará.....	273
Gráfico 6.3. Evolución de las UDHs con menores y mayores valores de Fortaleza.....	292
Gráfico 6.4. Estructura demográfica Conjunto Palmeiras 1 – 2018.....	299
Gráfico 6.5. Pirámide de edad – Conjunto Palmeiras – 2010.....	299
Gráfico 6.6. Pirámide de edad – Conjunto Palmeiras – 2000.....	300
Gráfico 6.7. Nivel de ingreso familiar.....	301
Gráfico 6.8. Vínculo en el mercado laboral.....	302
Gráfico 6.9. Nivel de formación educativa.....	303
Gráfico 6.10. Tasas de fracaso escolar por curso (2016).....	304
Gráfico 6.11. Tasas de deserción escolar por curso (2016).....	305
Gráfico 6.12. Niveles de riesgo familiar – Conjunto Palmeiras.....	333
Gráfico 6.13. Tasas de homicidios comparadas – AIS 3 (2014).....	338
Gráfico 6.14. Tasas de CVLIs comparadas AIS 3 y Fortaleza.....	339
Gráfico 6.15. Estructura demográfica - Parque dois Irmãos I/ Passaré III – 2018.....	354
Gráfico 6.16. Pirámide de edad - Parque dois Irmãos I/ Passaré III – 2010.....	355
Gráfico 6.17. Pirámide de edad - Parque dois Irmãos I/ Passaré III – 2000.....	355
Gráfico 6.18. Nivel de ingreso familiar.....	357
Gráfico 6.19. Situación actual en el mercado laboral.....	358
Gráfico 6.20. Nivel de formación educativa.....	359
Gráfico 6.21. Tasas de fracaso escolar por curso (2016).....	360
Gráfico 6.22. Tasas de deserción escolar por curso (2016).....	361
Gráfico 6.23. Nivel de riesgo familiar.....	384
Gráfico 6.24. Tasas de homicidios comparadas – AIS 7 (2014).....	395
Gráfico 6.25. Tasas de CVLIs comparadas AIS7 y Fortaleza.....	396
Gráfico 7.1. Evolución de la población de Maceió (1940 – 2018).....	412

Gráfico 7.2. Evolución de la población de Maceió <i>versus</i> Alagoas (1940 – 2018).....	413
Gráfico 7.3. Evolución de las UDHS con menores y mayores valores de Maceió.....	430
Gráfico 7.4. Estructura de edad Vales do Benedito (2018).....	436
Gráfico 7.5. Pirámide de edad Unidad de desarrollo Vales do Benedito (2010).....	436
Gráfico 7.6. Pirámide de edad Unidad de desarrollo Vales do Benedito (2000).....	437
Gráfico 7.7. Nivel de ingreso familiar.....	438
Gráfico 7.8. Vínculo en el mercado Laboral.....	439
Gráfico 7.9. Nivel de formación educativa.....	441
Gráfico 7.10. Tasas de fracaso escolar (2016).....	442
Gráfico 7.11. Tasas de deserción escolar (2016).....	443
Gráfico 7.12. Tasas de homicidio y CVLIs comparados (2014).....	476
Gráfico 7.13. Tasas de CVLIs (Benedito Bentes <i>versus</i> Maceió) comparadas.....	477
Gráfico 7.14. Estructura demográfica Vale do Reginaldo II (2018).....	494
Gráfico 7.15. Pirámide etaria Unidad de desarrollo Vale do Reginaldo II (2010).....	495
Gráfico 7.16. Pirámide de la Unidad de Desarrollo Vale do Reginaldo II (2000).....	495
Gráfico 7.17. Nivel de ingreso familiar.....	497
Gráfico 7.18. Vínculo en el mercado laboral.....	498
Gráfico 7.19. Nivel de formación educativa.....	500
Gráfico 7.20. Tasas de fracaso escolar por curso (2016).....	501
Gráfico 7.21. Tasas de deserción escolar por curso (2016).....	502
Gráfico 7.22. Tasas de homicidio y CVLIs comparados (2014).....	527
Gráfico 7.23. Tasas de CVILIs comparadas Vale do Reginaldo II <i>versus</i> Maceió.....	528

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 6.1. Distribución por niveles de renta – Fortaleza (2010).....	282
Mapa 6.2. Distribución del IDH por Unidades de Desarrollo – Fortaleza (2010).....	289
Mapa 6.3. Distribución del IDH por Unidades de Desarrollo – Fortaleza (2000).....	290
Mapa 6.4. Ubicación de las UDHs seleccionadas en Fortaleza.....	291
Mapa 6.5. Ubicación del Conjunto Palmeiras I en Fortaleza.....	294
Mapa 6.6. Ubicación de la UDH: Parque dois irmãos I/ Passaré III.....	352
Mapa 7.1. Distribución de la población de Maceió según nivel de renta (2010).....	422
Mapa 7.2. Unidades de Desarrollo Humano según IDH (2010).....	428
Mapa 7.3. Ubicación de las Unidades seleccionadas para los estudios de caso.....	429
Mapa 7.4. Ubicación de la Unidad de Desarrollo Vales do Benedito.....	433
Mapa 7.5. Ubicación de la Unidad de Desarrollo Vales do Reginaldo II.....	489
Mapa 7.6. Ubicación de la Unidad de Desarrollo Vales do Reginaldo II – aproximación 1....	490
Mapa 7.7. Ubicación de la Unidad de Desarrollo Vales do Reginaldo II – aproximación 2....	491
Mapa 7.8. Concentración de delitos contra el patrimonio en el Vale do Reginaldo y su alrededor.....	531

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1.1. Diferencias Señaladas entre las metodologías cuantitativa y cualitativa.....	12
Recuadro 1.2. Características básicas de Fortaleza y Maceió.....	24
Recuadro 1.3. Informaciones recogidas por el Programa de Salud de la Familia.....	27
Recuadro 1.4. Entrevistas a los actores por estudios de caso.....	29
Recuadro 1.5. Objetivos y actividades ejecutadas.....	30
Recuadro 4.1. Distribución de aglomerados precarios por tamaño de municipios.....	187
Recuadro 5.1. Indicadores comparativos entre el Nordeste y Brasil (2018).....	236
Recuadro 6.1. Participación de población (%) de Fortaleza respecto a Ceará.....	273
Recuadro 6.2. Aspectos de la vivienda – dotación de servicios e infraestructuras – Unidad de Desarrollo Humano Conjunto Palmeiras 1 – 2018.....	306
Recuadro 6.3. Programas en el Conjunto Palmeiras – roles y presupuestos en reales brasileños (R\$) dedicados en Fortaleza (2015 y 2017).....	322
Recuadro 6.4. Programa Bolsa Família – Familias asistidas en Fortaleza (2015 y 2017).....	324
Recuadro 6.5. Radiografía de los jóvenes involucrados en delitos – social y demográfico (2018).....	341
Recuadro 6.6. Radiografía de los jóvenes involucrados en delitos - aspectos económicos y de adecuación al mercado laboral (2018).....	342
Recuadro 6.7. Aspectos de la vivienda y del entorno – dotación de servicios e infraestructuras – Parque Dois Irmãos I/ Passaré III – 2018.....	363
Recuadro 6.8. Programas en el Parque Dois Irmãos I/Passaré III – roles y presupuestos (en reales brasileños R\$) dedicados en Fortaleza (2015 y 2017).....	377
Recuadro 6.9. Programa Bolsa Família – Familias asistidas en Fortaleza (2015 – 2017).....	379
Recuadro 6.10. Radiografía de los jóvenes involucrados en delitos – Social y Demográfico – Parque dois irmãos I/ Passaré III – 2018.....	398
Recuadro 6.11. Radiografía de los jóvenes involucrados en delitos – Capacidad y Adecuación Económica - Parque dois irmãos/ Passaré – 2018.....	399
Recuadro 7.1. Participación de la población de Maceió en Alagoas.....	415
Recuadro 7.2. Aspectos de la vivienda y del entorno – Vales do Benedito.....	444
Recuadro 7.3. Políticas aplicadas en el Vales do Benedito.....	461

Recuadro 7.4. Aspectos de las viviendas y del entorno del Vale do Reginaldo.....	503
Recuadro 7.5. Políticas aplicadas en el Vale do Reginaldo II.....	514

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Conjuntos de criterios evaluativos de la calidad en metodologías cualitativas.....	15
Tabla 3.1. Distribución porcentual de la población en áreas urbanas (2015).....	75
Tabla 3.2 Proporción de pobres e indigentes por área de residencia (1980 – 2010).....	117
Tabla. 3.3. Tasas de cobertura de servicios básicos a la vivienda.....	118
Tabla 4.1. Evolución de la población urbana y su respectiva participación en el total.....	168
Tabla 4.2. Distribución de la población urbana y rural por regiones (2015).....	171
Tabla 4.3. Distribución de población según estructura de ciudades - Brasil (2010).....	173
Tabla 4.4. Apropiación de la renta generada (1% más ricos y 50 % más pobres) - Brasil (1981 - 2014).....	180
Tabla 4.5. Indigencia y pobreza en Brasil.....	181
Tabla 4.6. Número de aglomerados precarios, de municipios con aglomerados precarios, de viviendas particulares ocupadas y de población residente en regiones brasileñas (2010).....	186
Tabla 4.7. Valores del déficit cuantitativo de viviendas en Brasil (2013 - 2015).....	188
Tabla 4.8. Composición del déficit cualitativo por regiones brasileñas.....	190
Tabla 4.9. Viviendas vagas y desocupadas que pueden ser ocupadas.....	192
Tabla 5.1. Apropiación de la renta generada (1% más ricos y 50 % más pobres) - Nordeste (1981 - 2014).....	232
Tabla 5.2. Distribución de personas en viviendas particulares con rendimiento mensual familiar bajo la línea de pobreza e indigencia – 2010.....	232
Tabla 5.3. Distribución de naturales y no naturales respecto a la población total por grandes regiones brasileñas (2015).....	234
Tabla 5.4. La evolución de la población y proporción urbana y rural – Nordeste.....	240
Tabla 5.5. Distribución porcentual de las clases bajas de rendimiento de las viviendas urbanas por regiones de Brasil (2010).....	241
Tabla 5.6. Distribución de población según estructura de ciudades - Nordeste (2010).....	242
Tabla 5.7. Déficit habitacional Nordeste y Brasil - 2015 – 2014.....	249
Tabla 5.8. Distribución de viviendas y personas residentes en <i>aglomerados precarios</i> en las capitales nordestinas respecto a los domicilios y la población total – 2010.....	251
Tabla 5.9. Concentración demográfica, productiva y espacial de las capitales del Nordeste...258	

Tabla 6.1. Distribución por clases de ingresos – personas 10 años o más – 2010.....	275
Tabla 6.2. Proporción de personas por clases de ingresos: Sin ingresos, Hasta ¼ S.M y entre 1/4 a ½ (total y urbana) – 2010.....	275
Tabla 6.3. Estadísticas de Violencia: AIS del Conjunto Palmeiras - Fortaleza (2010-2018)...	336
Tabla 6.4. Estadísticas de Violencia: AIS 7 del Parque dois Irmãos I/ Passaré III – Fortaleza (2010-2018).....	391
Tabla 7.1. Distribución por clases de ingresos en Maceió– personas 10 años o más – 2010....	416
Tabla 7.2. Proporción de personas por clases de ingresos en Alagoas y en Maceió: sin ingresos, hasta ¼ S.M. y entre ¼ a ½ S.M. (total y urbana) – 2010.....	417
Tabla 7.3. Distribución de delitos Benedito Bentes <i>versus</i> Maceió (2015 – 2018).....	474
Tabla 7.4. Radiografía de los jóvenes involucrados en delito Maceió (2017).....	481
Tabla 7.5. Distribución por tipos de delitos Vale do Reginaldo <i>versus</i> Maceió (2015-2018)..	526
Tabla 7.6. Radiografía de los jóvenes involucrados en delito Maceió (2017).....	532

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNICOS

Áreas Integradas de Seguridad (AIS)

Autarquía de la Región Metropolitana de Fortaleza (AUMEF)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Banco del Nordeste de Brasil (BNB)

Banco Mundial (BM)

Banco Nacional de Habitación (BNH)

Beneficio de prestación continua (BPC)

Registro Único (CADúnico)

Cadastro de Pessoa Física (CPF)

Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciencia y Deporte (CUCAs)

Centro de Referencia en Asistencia Social (CRAS)

Centros Especializados de Asistencia Social (CREAS)

Crímenes Violentos Letales Intencionales (CVLI)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Empresa pública Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR)

Estadísticas de América Latina y el Caribe (CEPALSTAT)

Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS)

Fondo Monetario Internacional (FMI)

Fondo Nacional de Habitación Interés Social (FNHIS)

Guardiões do Estado (GDE)

Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN)

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)

Instituto Nacional de Estudos y Pesquisas Educacionais (INEP)

Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

Libertad Asistida (L.A.)

Ministerio del Desarrollo Social (MDS)

Partido de los Trabajadores (PT)

Pesquisa Nacional por Muestras de Domicilios (PNAD)

Plan Director de Fortaleza (PDFor)

Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)

Producto Interno Bruto (PIB)

Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)

Programa Bolsa Familia (PBF)

Programa de Apoyo Integral a la Familia (PAIF)

Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)

Programa de las Naciones Unidas (PNUD)

Programa de Salud de la Familia (PSF)

Programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCV)

Programa Regional de Desarrollo del Turismo (PRODETUR)

Organización no Gubernamental (ONG)

Secretaría de Asistencia Social de Maceió (SEMAS)

Secretaría de habitación de Fortaleza (HABITAFOR)

Secretaría de Planeación Urbana de Maceió (SEMPLA)

Secretaria de Prevención a la Violencia de Alagoas (SEPREV)

Secretaría de seguridad pública y defensa social del Estado de Ceará (SSPDS-CE),

Secretaria de Seguridad y defensa social de Alagoas (SSDS – AL)

Secretaría del trabajo, desarrollo social y combate al hambre de Fortaleza (SETRA)

Servicio brasileño de apoyo a las micros y pequeñas empresas (SEBRAE)

Servicio de protección y atención integral a la familia (PAIF)

Sistema Financiero de Habitación (SFH)

Sistema Nacional de Viviendas de Interés Social (SNHIS)

Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE)

Superintendencia de Desarrollo del Norte (SUDAN)

Sueldo Mínimo (SM)

Tecnologías de la Comunicación – TIC

Unidades de Desarrollo Humano (UDH)

Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS)

Introducción

La importancia de las ciudades alrededor del mundo se relaciona con un proceso de urbanización en estado generalizado, donde los patrones de comportamientos, también, se hacen presentes en los espacios rurales donde se replican efectos ligados a la globalización y al avance de la consolidación de patrones de consumo y formas de vida difundidos a través de los medios de comunicación. El complejo sistema de funcionamiento de las ciudades integra diversos aspectos que se relacionan a elementos y fenómenos, objetivos y subjetivos, de requieren ser interpretados y analizados de forma multidisciplinar por diversos campos del conocimiento como la economía, el urbanismo, la sociología, la antropología, la geografía y la psicología. Los conceptos adoptados por autores dedicados a las investigaciones urbanas surgen para explicar estos aspectos y, entre ellos, se encuentran la ciudad global de Sassen (1999) y la urbanización planetaria de Brenner (2014), que se mezclan con las aportaciones clásicas sobre los espacios urbanos y del derecho a la ciudad de Lefebvre (1968), pasando por los efectos del avance del capital en las ciudades de Harvey (1989).

De igual manera, los cambios derivados del carácter urbano dinámico exigen constantes avances teóricos y adecuaciones explicativas ante las nuevas representaciones de organizaciones. Distinguidas desde sus primeras constituciones, como lugares y centros de intercambios, las ciudades representan núcleos de concentración de oportunidades y servicios, además de lugar de encuentro, de expresión social y cultural, ejes de innovaciones y diversidad de grupos. Ambos elementos se integran y son movidos por los efectos de las economías de aglomeración y de urbanización que inciden sobre la presión demográfica generadora de este dinamismo y que involucra a una multiplicidad de actores que lo conforman. Asimismo, un conjunto de factores económicos, sociales e institucionales dibujan la organización y estructuración de las ciudades mediante distintos mecanismos.

En este sentido, la desigualdad y la brecha social se traducen en francos procesos de diferenciación del espacio, caracterizados por las distintas formas de acceso a los recursos urbanos (los servicios, el consumo, el mercado laboral, las viviendas, etc.) entre los habitantes. La segregación urbana es entendida como un fenómeno vinculado a la segregación espacial de grupos sociales, que sin embargo, asume peculiaridades relacionadas con los factores de formación y con las particularidades de organización social, institucional, política y cultural que inciden sobre la estructura espacial, pudiendo generar efectos tanto positivos como negativos en los grupos sociales urbanos.

La forma diferenciada de accesos a estos presenta singularidades en sociedades post industriales y en medio del protagonismo de las Tecnologías de la Comunicación – TICs. La pobreza urbana se sitúa en este contexto, asumiendo características igualmente peculiares que se mezclan con las heredadas de periodos anteriores, en donde, muestra atributos que la diferencian de la pobreza en general. Sobre la base de la pobreza urbana, surgen otros fenómenos complejos que interactúan entre sí, expresándose en estados de vulnerabilidad, que en un sentido más amplio, se refieren a la baja capacidad de protección de los grupos, lo cual parte del estado de privación de recursos monetarios para hacerle frente a las demandas de reproducción social dentro de las ciudades.

Por otra parte, el espacio habitado suele reflejar las condiciones bajo las cuales están organizadas las estructuras sociales existentes. En el espacio, la separación entre clases en el marco de sociedades jerárquicas, implica la diferenciación y/o exclusión de las clases menos favorecidas de la calidad urbanística y de las infraestructuras indispensables para los procesos de reproducción social, expresadas por el déficit cuantitativo y cualitativo. Al mismo tiempo, la estructura urbana revela y reproduce las diferencias entre las capacidades de los grupos para disputar e insertarse en medio de los recursos urbanos y de las oportunidades. Los lugares donde residen los trabajadores empobrecidos suelen estar inmersos en procesos de acumulación de desventajas objetivas y simbólicas que se tornan tanto en efectos como en causas del mantenimiento –e incluso fortalecimiento– de las desigualdades heredadas.

Asimismo, las ciudades alrededor del mundo están insertas en contextos específicos que obedecen a peculiaridades institucionales de relaciones de poder en términos geopolíticos, de estructuración social, económica y de redes de dependencia. La literatura sobre las ciudades de los países en América Latina y el Caribe señala una serie de similitudes con respecto a: el patrón de formación de base colonial/dependiente; la organización social marcada por la desigualdad estructural; el funcionamiento y el poder de los mercados inmobiliarios que son los actores protagonistas en los direccionamientos constructivos urbanos; los patrones de comportamientos asumidos por la pobreza urbana para hacerle frente a las demandas en las ciudades; así como la delincuencia y los condicionantes impuestos por ella a la ocupación de los espacios públicos.

En esta región, el proceso de urbanización de las ciudades fue y sigue siendo (a un ritmo substancialmente más lento con respecto al pasado) constituido esencialmente por el movimiento campo-ciudad, motivado por las deficitarias condiciones de vida, así como la alta concentración de renta y de tierras en el mundo rural, además de la existencia de mejores y más

diversas oportunidades laborales con perspectivas de ascensión social en los centros urbanos. La continuada migración interna ha convertido, en pocas décadas del siglo XX, en mayoritariamente urbanos a los países de la Región. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2015, el 80 % de la población vive en ciudades, lo que corresponde a un universo de 450 millones de personas. Las estadísticas apuntan que América Latina y el Caribe se configura como una de las regiones más urbanizadas del planeta, y al mismo tiempo, como la más desigual entre todas. La constitución de sus ciudades obedece a criterios y formas de organización particulares que se relacionan con temas como la invasión, la informalidad, la ilegalidad y la desigualdad de accesos a los activos urbanos (equipamientos, servicios y al espacio público) que, juntos, convergen en un contexto de desigualdad de oportunidades.

Al lanzar una mirada sobre el caso de Brasil, se observa que el país cambió su estructura espacial de rural a urbana a lo largo del siglo XX, derivado igualmente de un rápido proceso de migración campo-ciudad. De acuerdo con los datos publicados en 2015 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el 84,72 % de la población del país vivía en ciudades, y en el año 1940, la participación de la población urbana en la población total era tan solo 31,24 %. La conversión hacia un país mayoritariamente urbano ocurrió en la década de 1960, fuertemente influenciada por la industrialización y por la difusión de los patrones de vida urbanos/capitalistas. Las regiones brasileñas asumieron características e intensidades en su urbanización que estaban vinculadas a las características y al nivel de concentración espacial de las actividades productivas que se fueron instalando en el territorio nacional.

La ocupación territorial del país durante los cuatro primeros siglos de su historia¹, fue organizada por medio de “islas productivas”, relativamente independientes entre sí y ligadas al mercado externo. En el siglo XX, el proceso de industrialización evidenció las disparidades regionales, el Centro-Sur se demostró más productivo y asumió la delantera del crecimiento; esta condición fue consolidada a partir de consecutivos acontecimientos verificados a lo largo del siglo (Guimarães Neto, 1989; Araújo 1995; Cano, 2007). En el año de 1970, el Estado de São Paulo con tan sólo el 2,9 % del área geográfica del país, concentraba el 19 % de la población nacional y el 39 % de toda la renta generada (Diniz y Crocco, 1996). El espacio concentrado en el Centro-Sur se destacó como el centro productivo y núcleo del dinamismo nacional, por lo cual logró beneficiarse de las ventajas de las estructuras productivas derivadas de la industrialización nacional. Por otro lado, se destaca el caso de la Región Nordeste, como

¹ Contada a partir del colonialismo.

la región densamente poblada y más pobre del país. Los movimientos de la migración interna actuaron atrayendo a millares de personas al centro-sur brasileño, pero también impactaron dentro de cada unidad federativa, principalmente en las ciudades capitales de los estados.

Además de los movimientos de atracción y expulsión, que aluden al dinamismo económico y a la capacidad de desarrollo local (y bajando a un nivel más marcado por las instituciones), la construcción de las ciudades obedece a normativas específicas establecidas por códigos y leyes. En este sentido, la legislación de la política urbana brasileña es reconocida como una de las más avanzadas en el mundo en términos de procesos participativos y de amplitud de las acciones políticas en el sentido del diseño y de las formas de las ciudades.

En el marco del desarrollo brasileño, las regiones asumieron papeles diferenciados tras la consolidación de la división del trabajo. A mitad del siglo XX, las diferencias regionales estaban marcadas, divididas, *grosso modo*, en el Norte pobre/agrícola y el Sur rico/industrializado. Con respecto a las cinco regiones del país, el Nordeste se destaca en el debate por representar el espacio más problemático del territorio en la medida que comparte, junto a la Región Norte, los peores indicadores nacionales. El Nordeste brasileño es caracterizado históricamente como el espacio en donde se concentra la mayor proporción de la pobreza de Brasil y que, por lo general, presenta la peor condición de vida. En este espacio se aplica, a nivel interno, el concepto de periferia con respecto al territorio nacional, por contar con instituciones y el funcionamiento sumisos a la lógica impuesta por los espacios dinámicos concentrados en el Centro-Sur. En este sentido, las ciudades fueron constituidas sobre la base de estas relaciones, caracterizándolas como un contexto de urbanización periférica dentro de Brasil.

La región Nordeste fue el primer espacio ocupado en el país. Inicialmente, su territorio se estructuró alrededor del cultivo de la caña de azúcar y de la actividad pecuaria; la organización espacial fue manejada principalmente por medio de latifundios con utilización de mano de obra esclava africana. Actualmente, la región se divide en 1794 municipios, los cuales están distribuidos en nueve estados y que, de acuerdo al IBGE, albergaban aproximadamente al 27,8 % de la población nacional en 2015, ocupando el 18,3 % del territorio total. La región tiene una tasa de urbanización de 73,63 % –la menor entre las regiones brasileñas– y cuenta con tres regiones metropolitanas: Fortaleza, Recife y Salvador, que cuentan con 10.017.868 habitantes en sus 34 municipios, concentrando el 19 % de la población nordestina.

Internamente, la formación de la región Nordeste tampoco contaba con un carácter homogéneo. En sus 1.554.257 km², se subdividen los espacios de sequía al interior y más

húmedos próximos a la costa. Son nueve los estados nordestinos, siendo la región con más unidades federadas del país. Los principales núcleos urbanos regionales se desarrollaron alrededor de las capitales de estado; todas estas ciudades se estructuraron animadas por el movimiento de la migración campo-ciudad motivado por la modernización de la agricultura sin la respectiva correspondencia de densificación de procesos productivos más consistentes en los espacios receptores.

El impacto de esta dinámica sobre las ciudades se sintió, primordialmente, en el retraso del crecimiento urbano con respecto al resto del país, por lo que fue la última región en urbanizarse, contando, además, con un carácter acelerado. Asimismo, la elevada proporción de pobres urbanos incidió sobre la potencialización de los déficits característicos de la urbanización de la pobreza, los cuales se sintieron por medio de la dimensión de los asentamientos precarios, del predominio de actividades vinculadas a la economía informal y de la explosión rápida y feroz de la delincuencia, un fenómeno generalmente común en las ciudades de América Latina, pero que se presenta como más o menos crítico en los espacios.

Las nueve capitales de la región, sin contabilizar sus respectivas áreas metropolitanas, concentran 11.525.763 personas y contienen en conjunto el 21,71 % del total de los habitantes. El ritmo de urbanización más lento respecto al nacional y las especificidades sociales e institucionales incidieron en la constitución de elementos urbanos distintos al encontrado en las grandes metrópolis nacionales brasileñas. Las diferencias se deben a los factores impulsores, a las características y la velocidad y distribución con que se extienden los efectos positivos y negativos de la urbanización.

Aunque el desempeño en términos de crecimiento económico, reducción de la tasa de paro e inclusión social haya sido significativamente positivas en los últimos años (tendencia que ha sufrido una reversión en el periodo más reciente), la región sigue presentando algunos de los peores indicadores socioeconómicos del país. Su espacio todavía está marcado por los más altos niveles de desigualdad nacional y por el predominio de los rasgos institucionales y culturales adquiridos desde la organización de la sociedad colonial. Con los grupos sociales divididos en extremos (la élite más antigua del país que retiene innumerables privilegios y los grupos sin acceso a los derechos básicos para subsidiar el mínimo nivel de dignidad o asistir a las necesidades para el desarrollo personal), la participación de las clases medias es baja. Las desigualdades son percibidas en los contextos sociales, en la inserción en el mercado laboral, en la capacidad de consumo, en la calidad del espacio y en el imaginario de los grupos sociales.

Las nueve ciudades capitales surgieron en medio de contextos en los que están insertas; en este proceso, la estructuración económica e institucional colonial cumplió un papel fundamental. Por razones de tiempo y espacio, se optó por seleccionar dos capitales entre las nueve que presenten discrepancias más significativas en términos de clima, formación, instituciones y poder de influencia, con el objetivo de ampliar al máximo la capacidad explicativa de las conclusiones obtenidas por este trabajo. Las ciudades seleccionadas fueron Fortaleza y Maceió; la primera se trata de una capital regional, la segunda ciudad más grande del Nordeste y la quinta del país que tuvo una formación ligada a la lógica de defensa/militar; por otra parte, Maceió es una capital de menor porte que se estructuró en base a la gran propiedad asentada en el cultivo y exportación del azúcar, con la utilización de la esclavitud como mano de obra. Se tratan de espacios de formación institucional dispares organizados alrededor de estructuras productivas y sociales particulares, que además cuentan con climas heterogéneos. Las ciudades se ubican aproximadamente a una distancia de mil kilómetros entre sí. Ambos contextos fueron responsables por el nacimiento y consolidación de capitales estructuralmente distintas en el marco de la urbanización del Nordeste brasileño.

Los espacios vulnerables seleccionados para el análisis en estudios de caso corresponden a las Unidades de Desarrollo Humano (UDH), que son áreas delimitadas por las Naciones Unidas como espacios homogéneos en términos de desarrollo social con referencias a los niveles de renta, de educación y de longevidad sintetizados en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Se escogieron dos UDH de cada capital estudiada con base en los menores valores del IDH. Entre las cuatro unidades seleccionadas, dos de ellas son ejemplos de la ciudad informal que se desarrollaron bajo la lógica de las necesidades de los ocupantes y dos son espacios derivados de políticas públicas de vivienda social ubicadas al límite periférico de las ciudades.

Dentro del marco de la política pública presente, se consideraron las acciones políticas divididas en tres grupos principales: las urbanas, las sociales y las específicas, todas insertas en contextos descriptivos más amplios de los espacios de las cuatro UDHs. De este modo, esta tesis buscó identificar patrones de relación presentes entre las políticas públicas y los espacios vulnerables de estas capitales, así como, explicar la convivencia con altos niveles de delincuencia y elementos de vulnerabilidad. Ambos sucesos bajo el entendimiento de la vulnerabilidad surgida dentro de los contextos de urbanización periférica en Brasil. Se encontraron escenarios diferenciados de organizaciones de base, así como de la calidad del entorno y de la disposición de equipamientos públicos urbanos, al mismo tiempo que se identificaron patrones con respecto a las relaciones con las políticas implementadas.

Las políticas para la ciudad actúan en diferentes frentes para amenizar la condición de vulnerabilidad en el sentido de ofrecer la protección a estos grupos. No obstante, las peculiaridades presentes en contextos marcados por la pobreza inciden sobre la emergencia de comportamientos y reacciones específicas ante las acciones, que surgen en medio del predominio de atributos de vulnerabilidad y de contextos de violencia, siendo el análisis de esta relación, la base de la pregunta de la investigación de este trabajo. Para alcanzar los objetivos propuestos, se optó por analizar (obedeciendo un enfoque comparativo) los estudios de casos de las cuatro Unidades de Desarrollo Humano estudiadas en dos ocasiones distintas (en 2016 y 2018), en el sentido de considerar dos ámbitos de gestión de políticas en marcos de estados más o menos intervencionistas.

La metodología de investigación aplicada se centró en el análisis de indicadores en el tiempo, principalmente del IDH, en la caracterización de los espacios con base en estadísticas descriptivas y en los análisis de discursos obtenidos por medio de entrevistas en profundidad, además de la observación *in situ*. Pese las limitaciones con respecto a la complejidad y la dimensión de los sucesos analizados, así como la amplitud de lo que viene a ser la política y la heterogeneidad en las bases de datos², además de las legislaciones específicas de cada ciudad, por medio de este trabajo se pudo verificar la existencia de patrones comunes de eficacia, sostenibilidad y resistencia a las acciones políticas adoptadas. Las limitaciones de los estudios se vinculan a los recursos de tiempo y a la dimensión de la acción política, la cual abarca una multiplicidad de elementos que no pudieron ser incluidas en el planteamiento propuesto por los estudios de caso.

En los estudios de caso se expusieron aspectos de contextualización socioeconómica y de dotación de servicios que inciden sobre la calidad de las viviendas y del entorno y luego se hizo una descripción de los principales equipamientos públicos disponibles a los cuales tienen acceso los moradores de cada UDH. En un tercer momento, se describieron las principales acciones políticas presentes en los territorios, así como los presupuestos dedicados a cada una de ellas (a la menor escala espacial posible), así como las implicaciones que se establecen con los beneficiarios y con los espacios. Seguidamente, se señalaron las principales fuentes de vulnerabilidad locales, entre ellas, los elementos comunes ligados al aislamiento social, al embarazo precoz y a la pobreza estructural se encuentran presentes en todas las UDH analizadas. Por último, se presenta el estado de violencia y la propensión a la implicación a las

² Las diferencias de disponibilidad y adecuación de escalas de estadísticas municipales por veces no han coincidido, de modo que hay casos más detallados y próximos a los contextos estudiados que otros.

redes delictivas que forman parte de la rutina de las realidades y que condicionan el día a día, la ocupación y las trayectorias vitales individuales. En síntesis, se pretende describir la relación encontrada entre las acciones políticas, el entorno inmediato y la calidad de vida, así como las perspectivas de ruptura del ciclo de pobreza y la predisposición en participar del delito dentro de las UDH más vulnerables de las capitales de la región más pobre de Brasil.

Esta tesis se divide en ocho capítulos además de esta introducción. El primer capítulo describe la metodología aplicada y sus fundamentos utilizados para lograr los objetivos propuestos; el segundo realiza un breve recorrido por los conceptos principales, que involucran la segregación, pobreza y vulnerabilidad urbana, así como los aspectos de las políticas públicas diseñadas para hacerles frente; el tercer capítulo condensa la literatura sobre la ciudad en América latina y el Caribe, en términos de características, funcionamiento y mercados urbanos; en el siguiente capítulo, se presentan los elementos constituyentes de la urbanización y de las políticas urbanas en Brasil; en el quinto capítulo se describen las peculiaridades de la urbanización de la región Nordeste en el marco de la urbanización periférica nacional; a continuación, se presentan los capítulos que describen las ciudades y los espacios vulnerables estudiados, a saber, el sexto capítulo, reservado a la ciudad y a los casos de estudio de Fortaleza, y el séptimo capítulo, con la repetición del procedimiento para Maceió; finalmente, el octavo capítulo comprende un análisis de resultados y las consideraciones finales dentro de un enfoque comparativo que involucra tantos aspectos objetivos como simbólicos.

Capítulo 1. Fundamentos metodológicos

En este capítulo serán expuestos los fundamentos, principios y procedimientos metodológicos que circunscriben esta investigación y la construcción de la tesis. El proceso de construcción de una tesis doctoral exige la adecuación al rigor metodológico desde el inicio, coherente con la elección de las estrategias y de los paradigmas utilizados para obtener los objetivos establecidos por la propuesta de investigación, pasando por el desarrollo hasta el final de ciclo de la labor científica. En ciencias sociales, las investigaciones científicas son sometidas a lógicas metodológicas basadas en modelos, guiadas por métodos, constituidas por estrategias de recolección y análisis de datos e informaciones, para finalmente concluir con la constitución de teorías.

Este trabajo se enfocó en la metodología cualitativa como estrategia de búsqueda de interpretación de los fenómenos y respuestas al problema planteado. La metodología seleccionada para lograr alcanzar los objetivos propuestos fue la de estudio de caso, en su forma de estudios múltiples, basados en investigaciones de campo y dentro de una perspectiva comparativa. Se pretende identificar patrones comunes donde sea posible encontrar una relación entre las políticas públicas presentes y los espacios reconocidos por presentar elevados niveles de vulnerabilidad, donde se mantienen altos los indicadores de conductas delictivas. De este modo, a título de categorización, las políticas fueron divididas en políticas urbanas, políticas sociales y en políticas específicas de cada espacio seleccionado.

Las técnicas de recolección de datos e informaciones fueron: observaciones *in situ*; entrevistas en profundidad a informantes claves; análisis documental y de estudios previos realizados acerca de estos espacios; además de consultas con bases en estadísticas secundarias facilitadas por órganos oficiales y las provenientes de encuestas elaboradas en campo por equipos que actúan periódicamente dentro de los lugares en cuestión.

Este capítulo está dividido en cuatro apartados dedicados a la descripción y al análisis de los fundamentos metodológicos que guiaron esta tesis: la teoría y propuesta metodológica; el problema, las hipótesis y los objetivos generales y específicos; la metodología de estudios de caso, separada en dos subapartados, dirigidos a los procesos de selección de los casos y a los de recopilación de datos e informaciones utilizadas; y, el último tópico, dedicado a las consideraciones finales acerca de los fundamentos metodológicos aplicados.

1.1. Teoría y propuesta metodológica

En filosofía de la ciencia se exponen los paradigmas sobre los cuales se desarrollan las investigaciones científicas. Desde la perspectiva de Guba y Lincoln (2002)³, el paradigma se conceptualiza como el sistema básico de creencias que guía al investigador a elegir métodos, formas ontológica y epistemológicamente fundamentales. Los autores destacan cuatro tipos de paradigmas que orientan el proceso de investigación en las ciencias sociales: el positivismo, el post positivismo, la teoría crítica y el constructivismo. Los paradigmas se distinguen a partir de su forma de construcción y de relación ontológica (características respecto al objeto estudiado), su relación epistemológica (la relación entre el investigador y lo investigado) y la metodología o los métodos aplicados para llegar a descubrirse lo que se pretende.

Cada paradigma interpretativo efectúa demandas específicas a la investigación a lo largo de su desarrollo, las cuales son coherentes con las características y procedimientos establecidos dentro de su sistema. En este sentido, y dentro de la clasificación establecida por Guba y Lincoln (2002), a continuación se describen las informaciones más relevantes relativas a la ontología, a la epistemología y a la metodología aplicada en cada una de ellas.

- El positivismo, teoría filosófica que dominó las metodologías de investigación durante unos 400 años, se basa en la existencia de una realidad aprehensible e inmutable; el investigador y el objeto de estudio no deben ejercer influencia mutua; las metodologías son empíricas y factibles de pruebas para su verificación.
- El post positivismo surge como una readecuación del positivismo, y se presenta como una versión mejorada ante las críticas direccionadas al mismo.
- La teoría crítica denota paradigmas alternativos que incluyen el neo marxismo, el feminismo, el materialismo y la investigación participativa. Las estructuras son redes que conforman una realidad virtual e histórica; los hallazgos están medidos por valores, donde lo investigado y el investigador interactúan entre sí; la metodología es de naturaleza dialéctica.
- El constructivismo, teoría en que las realidades son comprensibles en la forma de construcción mentales múltiples e intangibles, donde las construcciones

³ Conviene destacar que el modelo de clasificación descrito en este trabajo no es el único y tampoco el unánime dentro de la comunidad académica y son utilizados debido a su adecuación con la metodología utilizada en este trabajo. Sin embargo, los conceptos descritos (aunque no profundizados) son extensamente aceptados, independientemente del sistema de clasificación expuesto.

dependen de los grupos y los individuos que las construyen, los hallazgos son creados literalmente para avanzar la investigación y consolidar las teorías; las metodologías se caracterizan como hermenéutica y dialéctica, para destilar construcciones gradualmente más sofisticadas respecto a las anteriores.

La teoría crítica y el constructivismo se desarrollan dentro de la perspectiva centrada en el entendimiento y la interpretación, las técnicas de investigación se construyen con base en la interacción entre los sujetos, sus perspectivas y puntos de vista. La interpretación de los datos y de los fenómenos observados está influenciada por la experiencia y por los valores del investigador, de tal modo que es importante tenerlos en cuenta a lo largo de la labor investigativa. Ante las características de los abordajes anteriormente señalados, el constructivismo es el paradigma que más se adecúa a la propuesta de investigación de esta tesis, donde, a partir de las técnicas y métodos, el conocimiento se construye interactivamente entre los sujetos (investigador e investigado), sin descartar la aportación de datos e informaciones estadísticas descriptivas para apoyar los diagnósticos alcanzados sobre las realidades analizadas.

El uso de metodologías cualitativas y cuantitativas puede ser aplicado a cualquiera de los paradigmas propuestos. A pesar de que las técnicas centrales del positivismo se relacionen con las estadísticas, matemáticas y todo el universo de métodos vinculados con la precisión cuantitativa y que los abordajes interpretativos se relacionen con los métodos de características cualitativas, no se tratan, necesariamente, de fenómenos excluyentes. A cada metodología le corresponden procedimientos y procesos específicos orientados a satisfacer las exigencias de validez y confiabilidad con base en el paradigma investigativo elegido.

En este contexto, el diseño de la investigación tiene una importancia fundamental, se trata del conjunto de relaciones que ligan los paradigmas teóricos con la pregunta y las estrategias para contestarla. Estas estrategias son condensadas por medio de metodologías de investigación con características específicas, donde las elecciones se basan en la búsqueda de la mejor adecuación a los objetivos y a la pregunta planteada por el investigador. A partir de las conclusiones recopiladas en estudios de un conjunto de autores⁴, Neuman (2014) señala las principales diferencias entre la metodología cuantitativa y la cualitativa.

⁴ Las referencias señaladas por el autor para construir las especificidades entre las metodologías son: Crewsell (1994), Denzin y Lincoln (2003a), Guba y Lincoln (1994), Marvasti (2004), Mostyn (1985) y Tashakkori y Teddlie (1998).

Recuadro 1.1.

Diferencias señaladas entre las metodologías cuantitativa y cualitativa

Metodología Cuantitativa	Metodología Cualitativa
Mide hechos objetivos	Construye realidades sociales y culturales
Enfoque en las variables	Enfoque en los procesos de interacción
Confiabilidad como factor clave	Autenticidad como factor clave
Libre de valores	Valores presentes y explícitos
Separa las teorías de los datos	Teorías y datos juntos
Independiente del contexto	Situacionalmente constreñido
Muchos temas de casos	Pocos temas de casos
Análisis de estadísticas	Análisis temático
Investigador independiente	Investigador involucrado

Fuente: Neuman, 2014; p.17.

Los estudios cuantitativos se destacan por la mensurabilidad y las relaciones causales debidamente cuantificables entre las variables (Denzin y Lincoln, 2012). En el caso de las metodologías cualitativas, se busca sacar conclusiones y teorías de los estudios de fenómenos sociales en lo específico y en lo local. Mientras que la investigación cuantitativa se destaca por buscar representaciones de los fenómenos y sus relaciones lógicas, las cualitativas estudian en profundidad a los individuos o grupos de individuos. No obstante, ambas metodologías no son excluyentes para su uso; la triangulación, como señala Ruiz (2012), consiste en la combinación de ambas metodologías como recurso para incrementar la sofisticación de la investigación y obtener un producto final de calidad más elevada, como destaca el autor:

“La triangulación es un intento de promoción de nuevas formas de investigación que enriquezcan el uso de la investigación de la metodología cuantitativa con el recurso combinado de la cualitativa y viceversa (...) Las investigaciones trianguladas suelen ser denominadas investigaciones pluralistas, debido a la pluralidad de enfoques y de perspectivas que se aplica a ellas (Ruiz, 2012, p.327;331).

Sin embargo, la técnica de triangulación asume diferentes formas: de fuentes de datos, perspectivas teóricas, observadores, de procedimientos metodológicos, etc.; la intención de esta técnica es enriquecer la investigación y los resultados logrados por medio de la multiplicidad de informaciones, puntos de vistas, enfoques y métodos. Puesto que la metodología cualitativa

es la estrategia principal aplicada a esta investigación, el análisis pondrá énfasis en describir los procesos de este tipo de metodología.

Fernández (1999) señala que en el proceso de aplicación de las técnicas cualitativas se estructuran en las siguientes etapas: planteamiento general, elección de la técnica, muestreo y trabajo de campo; y, análisis de resultados e informe. Siguiendo la perspectiva del autor, la primera fase se refiere a la observación del fenómeno, con la relevante lectura de los temas que se hayan desarrollado, así como detectar los vacíos de conocimiento existentes; en esta etapa también se observan la importancia de los elementos y factores claves, así como las relaciones existentes entre ellos.

Los planteamientos teóricos descritos en esta tesis se construyeron alrededor de los conceptos relacionados con la segregación, con la pobreza, con la vulnerabilidad urbana y con la acción política diseñada para minimizar los estados de desprotección de estos grupos. Asimismo, fueron incorporadas cuestiones de sentido antropológico y sociológico relacionadas con las necesidades de integración social que inciden sobre, entre otras cosas, la propensión a la participación en las conductas delictivas. El marco teórico tiene por finalidad exponer lo que se ha hecho hasta el momento para esclarecer el fenómeno objeto de la investigación. Según Martínez (2006), es necesario dar mayor énfasis a lo más cercano (lo regional, lo nacional, etc.).

En este caso, la aproximación a los objetos de investigación se produjo a lo largo de tres capítulos de contextualización, donde también son expuestos conceptos específicos en el ámbito de los fenómenos urbanos, especialmente el de la vulnerabilidad, vinculados a los territorios en cuestión. Se partió desde el contexto de las ciudades en América Latina y el Caribe, pasando por los procesos de urbanización y las políticas urbanas en las ciudades brasileñas y, finalmente, se presentaron las particularidades de la región del país que respondió más lentamente al ritmo de los cambios urbanos a nivel nacional: la región Nordeste.

Denzin y Lincoln (2012) señalan que la diversidad y multiplicidad de métodos y técnicas utilizados en la gama de la metodología cualitativa consiste, fundamentalmente, en una aproximación a la situación natural de los objetos de estudio para interpretar los fenómenos observados. En este sentido, el investigador también puede valerse de un número variable de métodos.

La metodología de investigación utilizada en la tesis consiste en la aplicación de múltiples estudios de caso, dándoles un enfoque comparativo, con el propósito de verificar puntos y/o patrones comunes respecto a las variables seleccionadas en los casos analizados. La selección

de los estudios de caso se realizó tomando como referencia el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH), establecido por las Naciones Unidas en 2010⁵, a fin de escoger los espacios poseedores los más bajos indicadores en dos de las nueve capitales de estados de la región en cuestión.

Las técnicas y métodos de recolección de datos e informaciones fueron aplicadas durante los trabajos de campo y consistieron en: observación *in situ*, entrevistas en profundidad, análisis de documentos y leyes, fotografías y análisis de estadísticas descriptivas. Con respecto al trabajo de campo, Lee (1989) afirma que el mismo puede referirse a tres niveles de comprensión: subjetiva (significados cotidianos de los actores sociales o de los participantes en la investigación); interpretativa (significado que da el investigador a las comprensiones subjetivas de los participantes); y, comprensión positiva (significado que da el investigador a los hechos objetivos de la situación, la cual necesariamente se forma a partir de la comprensión interpretativa).

La etapa final de la investigación trata sobre el análisis de los resultados obtenidos y su respectivo informe, en los cuales se presentan un sistema de ideas, elementos y fenómenos interconectados (así como sus respectivas propiedades), que en conjunto, son capaces de generar conocimiento. En este momento se concreta el intento de generalización y de construcción teórica, es decir, localizar la estructura de individuos o situaciones particulares mediante el estudio y captación de lo que es esencial o universal. Habitualmente, se pretende establecer conclusiones generales a partir de hechos particulares (Hamel *et al*, 1993; Martínez, 2006). Al compararse más evidencias empíricas, las generalizaciones incrementan la calidad y la consistencia de las afirmaciones.

Los criterios de evaluación de la calidad en el caso de las investigaciones cualitativas suelen ser menos evidentes respecto a las cuantitativas, que en ocasiones, son obtenidos por medio de índices mensurables. En este sentido, los autores dedicados a temas vinculados a la validez y confiabilidad de las metodologías cualitativas señalan una serie de principios que deben ser atendidos para garantizar la relevancia y la consistencia interna de los estudios. La tabla 1.1. reúne un conjunto de criterios evaluativos de acuerdo con la perspectiva de Klein y Myers (1999).

⁵ Pese al desfase respecto al periodo de corte, el año 2010 es la referencia más reciente del referente indicador. La posibilidad de comparación con la presencia de informaciones relativas al año 2000 permitió observar casos de cronicidad de situación de vulnerabilidad y, también, se volvió en base de la decisión de los casos analizados.

Tabla 1.1.

Conjuntos de criterios evaluativos de la calidad en metodologías cualitativas

Contextualización	¿Fija el caso, el objeto de estudio dentro de su contexto histórico, político, social...?
Interacción entre los investigadores y los sujetos	¿El caso describe cómo la recolección de datos y las interpretaciones que se han hecho se han afectado mutuamente? ¿Se describe qué efectos tiene el estudio en los participantes en el caso?
Abstracción y generalización	¿Los autores logran generalizaciones teóricas a partir de los resultados que aporta el caso?
Razonamiento dialéctico	¿Los autores confrontan sus presupuestos, los cuales han orientado el diseño de la investigación inicial, con los datos que surgen de la dinámica de la investigación? ¿Hacen esta relación explícita en la redacción del caso?
Múltiples interpretaciones	¿En el caso se muestran todos los puntos de vistas alternativos de los participantes en el mismo? ¿Cómo se concilian estos?
Sospecha	¿Los autores adoptan una perspectiva crítica y no toman todas las afirmaciones de los participantes en el caso como absolutas?

Fuente: Klein y Myers (1999)

Desde otro punto de vista, Martínez (2006) opina que los criterios generales de adecuación del trabajo deben vincularse a: la fiabilidad de las fuentes de datos; la contextualización conducente con la realidad observada; la posibilidad de repetición de los procedimientos realizados; la relevancia de las informaciones acerca de las estructuras y de las conductas constituidas alrededor de los objetos y sujetos observados; al contraste de como otros investigadores recogen los datos y los instrumentos que utilizan; y, al aseguramiento de que el observador interactúa con el medio observado. El cumplimiento de estos criterios contribuye a garantizar un alto nivel de validez y la base de confiabilidad de la investigación cualitativa.

1.2. El problema, las hipótesis y los objetivos de la investigación

Los estudios acerca de la vulnerabilidad urbana, la relación entre la precariedad y la ausencia de soportes para la integración al contexto de las ciudades, así como la importancia y

el papel del hábitat y las exclusiones de los diversos mercados urbanos se adecúan a distintos campos de investigación. Las incidencias de la nueva geografía económica impactaron en los modelos de ciudad en distintos niveles (economías de aglomeración, nuevas formas de desigualdad y segregación espacial y la nueva pobreza urbana), los cuales se revelan especialmente complejos. El enfoque multidisciplinar metodológico defendido por ciertos autores clásicos (Lefebvre, 1968; Capel, 1975; Boudieu, 1999) levanta el punto crucial de la interdisciplinaridad de los estudios urbanos para comprender a la totalidad o a la casi totalidad de sus fenómenos.

Más que el elemento descriptivo de las dotaciones urbanísticas y de las políticas presentes en los espacios vulnerables, esta tesis pretende aportar un análisis de carácter antropológico/simbólico a partir de un diálogo intergeneracional que permita captar las diferentes perspectivas y expectativas existentes en los moradores respecto a sus propias vidas, a partir de sus relaciones con la oferta y calidad de servicios, los equipamientos presentes y las oportunidades urbanas. Asimismo, se buscó comprender los factores que alimentan las motivaciones individuales que derivan en conductas delictivas y conocer las motivaciones de los principales actores y víctimas fatales del crimen.

Se pretende alcanzar una comprensión sociológica construida con base en informaciones estadísticas secundarias y entrevistas, además de la observación directa de los casos, buscando comprender la relación existente entre las políticas para la ciudad y de la delincuencia con los espacios vulnerables de capitales del Noreste brasileño. El trabajo pretende analizar cómo el territorio, entendido como la relación entre la gente y su espacio, influye sobre las expectativas de desarrollo personal y de integración/ reconocimiento social mediante la construcción de la calidad de vida y de las estructuras de oportunidades y de sociabilidad ofrecidas.

La importancia de la investigación surge en razón de la gran proporción de habitantes en ciudades brasileñas —realidad común en toda la región latinoamericana— y a la dimensión que pasa a tener la problemática urbana ante a la existencia de procesos de urbanización de la pobreza. El patrón de ocupación de espacios marcado por la invasión, la informalidad y el acceso limitado a los equipamientos y servicios urbanos, así como las relaciones clientelistas con las instituciones y con el Estado, incide sobre un alto grado de vulnerabilidad ambiental, física y social que, a la vez, actúa reforzando las dinámicas de exclusión intergeneracionalmente heredadas.

El crecimiento de las ciudades, asociado a una limitada capacidad para generar los equivalentes núcleos de ciudadanía, impone fuertes barreras al desarrollo sostenible de los

países como un todo, al paso que comprometen la calidad de vida de millones de personas. La conformación de la realidad urbana se integra por elementos de naturaleza económica, social, cultural, institucional y ambiental que se armonizan entre sí. La cuestión que orienta esta investigación fue construida con base en estos aspectos, aplicados a las realidades de alta vulnerabilidad dentro de la región más pobre de un país en vías de desarrollo — Brasil— y que, en gran medida, se constituyó a partir de relaciones de dependencia del funcionamiento de su economía e instituciones con espacios más dinámicos del escenario nacional. Se parte de la premisa que el espacio físico es el reflejo de la organización social existente y viceversa; en este sentido, para lograr la completa comprensión de los fenómenos sociales, hacen falta elementos explicativos provenientes de los campos de la sociología urbana juntamente con la antropología.

El análisis del contexto parte desde una coyuntura basada en la concesión y ampliación de la oferta de políticas públicas orientadas a la mejoría e intensificación de aportes sociales en el medio urbano por medio de actuaciones en distintos frentes: políticas de *topdown* con acciones propagadas por las áreas de salud, educación, transferencia de renta y de seguridad alimentaria; los aspectos vinculados a la dotación urbanística, centrada en la oferta de servicios y equipamientos en ambos espacios (viviendas y entornos) analizados; y, las iniciativas y acciones impartidas desde el seno de las UDHs que respondieron a las demandas particularizadas de cada territorio. Pese a la existencia de contextos favorables, estos espacios no lograron superar la condición de vulnerabilidad y registraron, además, el aumento y consolidación de la delincuencia, conniventes con las mejorías verificadas en el período reciente.

En este sentido, el problema planteado por esta investigación es ¿Por qué en espacios donde la política pública actúa con gran intensidad y parcialmente exitosa, se mantienen índices de delincuencia por encima del promedio de sus ciudades y están reconocidos como lugares vulnerables? En medio de esta cuestión, a lo largo del desarrollo de los estudios de caso, existió la preocupación en establecer un puente entre las condiciones presentadas como esenciales para el desarrollo e integración social de las personas en un contexto urbano, haciendo referencia a los aportes teóricos y conceptuales multidisciplinares que involucran la calidad de vida, el acceso a las oportunidades en las ciudades y la búsqueda por el reconocimiento.

Es decir, mediante el análisis de los casos se intentó describir cuáles de estas condiciones las pueden ofrecer la estructura del entorno urbano vulnerable, en términos de dotaciones de servicios y equipamientos y de soportes sociales, en medio de ciudades marcadas por la

desigualdad histórica. Además de eso, por medio de análisis de discurso, se buscó entender las perspectivas, a corto y largo plazo, de las personas que residen en los espacios con respecto a estas políticas y como estas inciden sobre el mantenimiento del ciclo vicioso de la pobreza y la propensión a la participación en el delito. El proceso de construcción de los estudios de caso se realizó obedeciendo a una estructura lógica argumentativa, basada en indicadores y discursos, desarrollada en el sentido de la descripción y del análisis de la dinámica de la relación y reacción centrada en los elementos: espacio, vulnerabilidad, política y delincuencia.

Se desea alcanzar objetivos que estén orientados a la solución del problema partiendo de las hipótesis que son la brújula que guía la generación de conocimiento científico (Pájaro, 2002). La formulación de las mismas, parte de la teoría y la experiencia, se utiliza contribuciones de otros estudios acerca del tema observado pero siempre considerando el planteamiento de alguna idea y/o contribución nueva. En síntesis, una hipótesis consiste en la explicación de los hechos existentes (y la predicción de nuevos hechos) acerca de los fenómenos y/u objeto(s) observados, con sus supuestas explicaciones. Una vez establecidas las hipótesis, los objetivos generales y específicos se delimitan considerando los procedimientos establecidos en la investigación. Las hipótesis que deben ser comprobadas y los objetivos generales y específicos de esta tesis se describen a continuación:

Hipótesis: La tesis está guiada por cuatro hipótesis:

1. Las políticas públicas, dentro de la perspectiva de menor y mayor Estado, así como las actuaciones específicas en cada espacio, son determinantes para la construcción de la calidad de vida y de las oportunidades presentes.
2. Los efectos positivos de las acciones políticas y el aislamiento social influyen sobre la ampliación de la perspectiva y expectativas a largo plazo, lo que incide en respuestas que se traducen en patrones y comportamientos delictivos que, por su parte son mecanismos de integración social que tiene éxito a su manera.
3. Los adolescentes y jóvenes presentan un *trade-off* entre el mundo de la sociedad del cual forman parte y el mundo paralelo del delito, mientras los dos espacios guardan similitudes en términos de mecanismos de integración social.

4. La dinámica de espacios considerados vulnerables en ciudades periféricas presenta características propias, particulares y comunes, con respecto a los patrones, reacciones y límites de las políticas públicas implementadas en la ciudad. Los patrones a ser identificados se dan en términos de:
 - 4.1. Rasgos sociodemográficos y económicos;
 - 4.2. Disposición y relación con los servicios, equipamientos e infraestructura;
 - 4.3. Disposición y relación con las políticas sociales y específicas presentes;
 - 4.4. Delincuencia, aislamiento e institucionalidad paralela;
 - 4.5. El comportamiento de los jóvenes;
 - 4.6. Factores fuentes de vulnerabilidad e implicaciones sobre los ciclos de pobreza.

Objetivos

Objetivo General: Analizar la relación existente entre las políticas para las ciudades y la delincuencia en los espacios de unidades que presentan menores índices de desarrollo humano ubicados en dos capitales de la región Nordeste de Brasil.

Objetivos Específicos:

- Describir las características físicas, naturales o infraestructurales;
- Investigar el origen de los procesos de constitución histórica y espacial, la presencia de grupos raciales, de edades y otras dimensiones de homogeneidad;
- Analizar las motivaciones y expectativas respecto a la dotación urbanística de los espacios presentes, por parte de los moradores de diferentes edades y tiempo de residencia en la localidad;
- Observar la incidencia y la motivación de fenómenos sociales ligados a la estigmatización (drogas, delincuencia, abandono escolar, embarazo en la adolescencia, etc.);
- Identificar las formas de inserción económica que tiene la población;
- Describir la distribución de los principales equipamientos y servicios públicos;
- Describir las acciones y las funciones de las políticas públicas y ciudadanas puntuales aplicadas;
- Verificar de qué modo la violencia afecta la cotidianidad de los moradores.

Una vez determinadas las hipótesis y los objetivos generales y específicos, se describirá la metodología, basada en múltiples estudios de caso, para lograr alcanzar las interpretaciones y las respuestas deseadas.

1.3. La metodología de estudios de caso

En la definición de Yin (1994), el estudio de casos se trata de una investigación empírica con los siguientes rasgos distintivos: se examina o se indaga sobre un fenómeno contemporáneo en un entorno real, las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes y se utilizan múltiples fuentes de datos. La investigación que utiliza el estudio de casos como metodología consiste en realizar una observación de carácter empírico que pretende obtener hallazgos, conclusiones y teorías acerca de una realidad (fenómeno, objeto) considerando su contexto. Clasificados como una metodología de enfoque cualitativo, los estudios de casos pueden ser descriptivos (analizan como ocurren los fenómenos), exploratorios (entienden que no hay marcos teóricos bien definidos en los fenómenos), ilustrativos (que exponen mejores prácticas acerca de un tema) o explicativos (buscan revelar las causas de un fenómeno).

En la investigación con enfoque de estudio de casos, el investigador participa en la realidad observada, que es construida por interacciones (social, cultural, económica, etc.) complejas e interconectadas. El objetivo de esas observaciones es comprender y sintetizar los fenómenos de la forma más clara y concreta posible, aunque las interpretaciones individuales contengan un carácter subjetivo derivado de percepciones personales que estén influidas por experiencias y puntos de vista; los estudios de casos buscan exponer la comprensión común por medio de un proceso intuitivo, interactivo y dinámico.

Las principales críticas dirigidas a esa metodología se refieren a los sesgos e ideas preconcebidas del investigador, que se evidencian al elegir el fenómeno a ser estudiado y el marco teórico de referencia; es aquí donde surge su criterio de observación y deja la investigación con parcialidad, lo que se traduce en estudios poco objetivos y fiables. La otra crítica principal hace referencia a la característica no representativa de los estudios de casos, de manera que a partir de una información particular (el estudio de casos) no es posible inferir conclusiones sobre el comportamiento de un fenómeno general. Las respuestas a las críticas a este tipo de investigación se hacen por dos frentes: una que se refiere a la crítica de la capacidad de los métodos cuantitativos de explicar los fenómenos observados y otra que demuestra que es posible alcanzar un mayor rigor a través de los estudios de casos (Bonache, 1999).

La búsqueda de la fiabilidad se hace a través de especificaciones de todos los pasos que se han seguido para su elaboración, incluso, con todas las justificaciones relevantes en cada uno de ellos. La validez consiste en atender los requisitos triangulares de si los participantes están de acuerdo con los resultados obtenidos, si la investigación conduce a predicciones precisas y si hay capacidad explicativa de los hechos.

Finalmente, la búsqueda de generalidad teórica se hace por medio de la inducción teórica, intentando percibir lo general en lo particular y hallar las causas o condiciones generales de un fenómeno observado dentro del contexto en que se sitúa. Estas conclusiones mezclan la experiencia personal, los estudios y las conclusiones de otras investigaciones. Los elementos o procesos que deben constar en estudios de caso son: el marco teórico, la dinámica de la investigación y el escrutinio para generar la teoría (Pérez, 1999; Cepeda, 2006; Ceballos-Herrera, 2009).

Con respecto a la generalización analítica, los resultados del estudio de casos pueden trascender a otros que representen condiciones teóricas similares y los estudios de caso múltiples refuerzan estas generalizaciones analíticas al diseñar evidencia corroborada a partir de dos o más estudios de caso (Martínez, 2006, p. 173). En este sentido, el diseño adoptado por la metodología en esta investigación consiste en el análisis de cuatro distintos estudios de casos, obedeciendo los límites de tiempo, de recursos y de espacio compatibles con la elaboración de una tesis doctoral. El diseño elegido se refiere a un estudio múltiple; en este tipo de método, aunque no haya un número ideal, se trabaja correctamente con una cantidad entre cuatro y diez casos (Eisenhart, 1989).

En esta tesis, el método – estudio de casos – fue elegido en la búsqueda de patrones presentes respecto a los comportamientos en cuatro espacios vulnerables de capitales de estados del Nordeste de Brasil. En ello, se investigaron elementos relativos a la presencia y relación existente entre las políticas públicas y los servicios y equipamientos urbanos con los ciclos de vulnerabilidad y delincuencia característicos de los espacios elegidos.

Los estudios múltiples presentan ciertas ventajas en cuanto a la oportunidad para detectar errores, la generalidad de resultados y una mayor perspectiva, derivada del análisis de un mismo fenómeno en diferentes contextos (Pérez, 1999). Pese a estas ventajas conviene señalar la necesidad de contrastar el número de casos analizados y la profundidad e integralidad explicativa existente entre las variables.

1.3.1. La selección de los casos.

El trabajo consiste en el análisis con enfoque comparativo de cuatro estudios de caso de Unidades de Desarrollo Humano que presentaban el menor valor del Índice de Desarrollo Humano –IDH (2010) – en dos capitales distintas de una región pobre de un país en vías de desarrollo, incluyendo la cronicidad de la condición de vulnerabilidad en el criterio de selección de las mismas. Pese a las limitaciones del indicador ante la amplitud del concepto de vulnerabilidad, el IDH es la referencia más representativa de la calidad de vida y del poder económico en medio de un sistema capitalista, en el cual la sociedad brasileña está insertada. Este indicador sintetiza información referente al nivel de renta, educación y longevidad, denotando, aunque de modo indirecto, la capacidad de incorporación en los mercados urbanos y los riesgos de la población en las condiciones de marginalidad (en sus diferentes modalidades).

La investigación esperó identificar elementos comunes en estos espacios urbanos y sus relaciones con las perspectivas de desarrollo, inserción social y económica de sus habitantes. Para ello, se optó por el uso del método comparativo aplicado a las ciencias sociales como método de análisis de una realidad social, puesto que permite comparar instituciones, fenómenos y acontecimientos. La comparación es uno de los procedimientos esenciales de todas las ciencias y es uno de los procesos elementales del pensamiento humano (Evans-Pritchard, 1963).

El criterio de selección de las unidades de desarrollo se basó en los resultados presentados por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) referente al año de 2010, donde se estableció el valor del IDH intraurbano. La delimitación espacial elegida para el análisis de los estudios de caso se refiere a las Unidades de Desarrollo Humano (UDH) con menores valores registrados en el año de 2010, dentro de capitales de una región periférica nacional: el Nordeste brasileño. Las UDH son áreas delimitadas y descritas por las Naciones Unidas que consisten en espacios dentro de las regiones metropolitanas que pueden ser un barrio, parte de un barrio o incluso pequeños municipios. Los límites de las UDH se definen a partir de criterios de homogeneidad socioeconómica; en Brasil, las UDH se forman a partir de la agregación de los sectores censitarios del IBGE. A cada una se le atribuyen, obedeciendo un intervalo temporal de 10 años (periodo censal), valores referentes al grado de desarrollo humano relativos a los indicadores de longevidad, educación y renta, sintetizados por el IDH.

La selección de los espacios analizados se dio de acuerdo con los valores del indicador aplicados a las Unidades en el período de 2010, año que presentan los datos con informaciones

más recientes. Los valores más bajos del indicador denotan indicios de mayor precariedad socioeconómica; por inducción, estos espacios son los más vulnerables dentro de las capitales seleccionadas del Nordeste brasileño.

Al considerar que las Unidades de Desarrollo Humano investigadas integran el conjunto de espacios dentro de sus respectivas ciudades, se torna necesario explicar la formación y la estructura de las capitales elegidas desde una perspectiva más amplia, de modo que sea posible comprender las formas de inserción política, social, económica y espacial que las UDH presentan dentro de sus contextos urbanos específicos.

Con el objetivo de ampliar la capacidad de inferencia espacial de las unidades investigadas, se optó por analizar casos presentes en dos de las nueve capitales de Estados del Nordeste que presentan diferentes características en términos de áreas de influencia y de formación de la base económica, social, institucional y espacial, distantes, entre sí, por poco más de 1000 km. Estas ciudades son: Fortaleza, capital del Estado de Ceará; y Maceió, capital del Estado de Alagoas. La primera se caracteriza por ser una capital regional ubicada en el semiárido, con formación estructural que obedeció a la lógica de defensa militar del territorio; la segunda, situada en la zona de bosque atlántico, es la capital de una unidad federada con menor poder de influencia que se formó en torno a la presencia de un puerto de exportación de productos generados sobre la gran propiedad de tierras.

Las principales características de las ciudades capitales elegidas se describen en el recuadro 1.2., a continuación

Recuadro 1.2.

Características básicas de Fortaleza y Maceió

	Fortaleza	Maceió
Área de Influencia	792.410, 65 km ² ; 20.573.035 personas.	26.499,07 km ² ; 2.975.777 personas.
Población	2.452.185 habitantes	932.748 habitantes
Formación de base económica	Administrativa y burocrática.	Puerto para la exportación;
Formación social	Comerciantes de pequeños comercios y funcionarios.	Oligopolio; exploración del trabajo esclavo.
Formación Espacial	Base militar / espacio de defensa; comercio de algodón.	Gran propiedad
Número de barrios	119	50
Número de Unidades de Desarrollos Humanos	307	139

Fuente: Región de Influencia de las ciudades, IBGE.

La decisión de analizar dos UDH en cada ciudad se produjo ante la necesidad de encontrar características comunes y obtener conclusiones con rasgos lo más amplios posibles, y que, sin embargo, tuviesen que respetar los límites de tiempo y las exigencias metodológicas que orientan la construcción de una tesis doctoral. Las dos ciudades elegidas son representativas porque, aunque ambas son capitales de una región pobre y periférica, las dimensiones, los procesos de formación de sus instituciones y sus localizaciones no coinciden, identificándose dos contextos distintos; de tal forma se incrementan las posibilidades de ampliación del poder explicativo de las conclusiones encontradas por la investigación a otros casos de ciudades en regiones periféricas.

Tras elegir las dos ciudades que albergarían los estudios de caso, se verificó que Fortaleza y Maceió son, en la actualidad, las dos capitales brasileñas más peligrosas, en donde se registran el mayor número de homicidios por cada 100 mil habitantes. Aunque esta información demuestra mayor vulnerabilidad de las ciudades y su fenómeno forme parte de la pregunta

orientadora de este trabajo, el estado de violencia en ambas ciudades no fue un criterio de selección de las mismas (aunque sea un elemento central de la pregunta de investigación), sino una casualidad de conjunción de aspectos.

Tras la aplicación de la selección a partir de los valores correspondientes al IDH, las Unidades de Desarrollo Humano elegidas fueron: Conjunto Palmeiras I y Parque Dois Irmãos I/ Passaré III, en Fortaleza; y, Vales do Benedito y Vale do Reginaldo II, en Maceió. En Fortaleza en 2010, los valores más bajos que se han encontrado han sido los obtenidos por el Conjunto Palmeiras I con un valor de 0,567, seguido en orden creciente por otras siete Unidades⁶ que presentan un valor de 0,582. En Maceió, en el año de 2010, la Unidad de desarrollo correspondiente a Vale do Benedito Bentes presentó el menor valor relativo al IDH (0,522); siguiendo el orden creciente, se identificaron otras dieciséis unidades⁷ que presentaban el mismo valor (0,573).

El criterio de selección utilizado para obtener el segundo par de unidades (Parque Dois Irmãos I/ Passaré III en Fortaleza y Vale do Reginaldo II en Maceió) dentro de los conjuntos de Unidades con los peores IDH, fue el de verificar sus respectivas posiciones en el ranking de unidades en el año 2000, tema que se concretó con la identificación del valor más bajo a partir del censo ejecutado en este periodo. Este criterio de selección permitió captar el nivel de gravedad de los problemas que se relacionan a las variables consideradas por el IDH.

Las cuatros Unidades elegidas se clasifican en términos de origen en: el Conjunto Palmeiras I y el Vale do Benedito Bentes como espacios provenientes de prácticas de reasentamiento impartida por la política pública; y, el Parque Dois Irmãos I/ Passaré III y Vale do Reginaldo II como modelos de ciudad informal desarrollados espontáneamente.

La investigación se muestra relevante ante la escasa literatura existente sobre el tema en las ciudades del Nordeste brasileño y la importancia de la comprensión de la dinámica existente en los denominados espacios excluidos de la ciudad, que más que un vestigio de los mecanismos de marginalización del sistema capitalista, consisten en hábitats de ciudadanos y por consiguiente son sujetos de derechos relativos al mismo, evidenciando sus cuestiones como temas de interés de políticas públicas.

⁶ Las Unidades de Desarrollo Humano corresponden a: Pau Fininho / Papicu; Felicidade / Itaperi; Siqueira II; Lagoa da Maraponga; Parque Dois Irmãos I / Passaré III; Francisco Nogueira / Cajazeiras; y, Jangurussu III.

⁷ Las Unidades de Desarrollo Humano corresponden a: Rural; Alto da Boa Vista; Vila Emater; Alto de Bela Vista; Porto; Poço Azul; Vale do Reginaldo II; Vila Feitosa; Papodromo; Capitão Correia; Princesas; Novo Jardim; Estrondo; Jacintinho; Conjunto Vitória; y, Vila do Eucalipto.

1.3.2. Recopilación de datos e informaciones.

La metodología de esta tesis se construye sobre la base de la recolección de datos y de información levantada antes y durante la fase de investigación de campo, realizados en las ciudades de Fortaleza y Maceió entre los meses de mayo y agosto de 2016 y, luego, entre los meses de abril y mayo de 2018. La realización del trabajo de campo en dos momentos separados permitió la comparación temporal de la aplicación y los efectos de las políticas aplicadas en el marco de la presencia del Estado nacional desarrollista/ intervencionista (periodo del gobierno petista) y del gobierno neoliberal, con netos procesos de retirada del Estado tras el año de 2016.

La investigación aplicada a los casos de Fortaleza y Maceió consistió en tres fases: a) una primera fase de carácter estadístico descriptivo, utilizando datos, indicadores y recursos georreferenciales (publicados por órganos de investigación y de la administración) para la delimitación y caracterización de las unidades investigadas; b) una segunda fase de consulta a fuentes secundarias (planes, normativas, informes, libros, etc.) que permitieron una comprensión rigurosa de su formación, realidad y políticas públicas existentes; y c) una última fase de aplicación de entrevistas a informantes claves (moradores, asociaciones comunitarias, planificadores y actores políticos) y de recolección de estadísticas descriptivas de fuentes secundarias.

Las bases de datos secundarias con fuentes oficiales utilizadas en el ámbito nacional se refieren a informaciones facilitadas por el PNUD en 2010, por el *Instituto Nacional de Estudos y Pesquisas Educacionais* (INEP) para la información sobre los aspectos educacionales de la población y por el *Portal da Transparência* para consultar los valores de los presupuestos dedicados a cada política aplicada. La información puntual de los espacios se recoge de forma periódica y directa en los territorios por los equipos responsables por la actuación del Programa de Salud de la Familia (PSF) y por secretarías y órganos públicos. Asimismo, estos datos se recogen mediante consultas de documentos, planes locales y entrevistas en profundidad a los moradores, líderes comunitarios, técnicos del poder ejecutivo y expertos sobre cada UDH investigada.

La opción de utilización de la información levantada por el PSF⁸ se consideró debido al número y la relevancia de las mismas. Esta base estadística tiene ventajas tanto por presentar

⁸ El levantamiento de las informaciones del PSF ha sido formalizada mediante la autorización de la administración pública competente y formó parte de la investigación en campo realizada en Maceió entre mayo y junio de 2016, y en Fortaleza entre julio y agosto del mismo año.

informaciones más recientes (2018), como por la desagregación de los datos recopilados a través de cuestionarios aplicados *in situ* que incluyen cuestiones muy particulares. Las informaciones se obtuvieron a través de encuestas estandarizadas. El recuadro 1.3 muestra las variables de interés de esta tesis que se dividen en tres grupos: aspectos socioeconómicos y demográficos, aspectos de la vivienda y aspectos del entorno de la vivienda.

Recuadro 1.3.

Informaciones recogidas por el Programa de Salud de la Familia

Aspectos Socioeconómicos y Demográficos	Distribución etaria por sexo
	Nivel de escolaridad
	Situación en el mercado laboral
	Renta familiar
	Posesión de un plan de salud privado
	Participación en algún grupo comunitario
	Beneficiario de ayudas del Gobierno
Aspectos de la Vivienda	Tipo de vivienda
	Material de origen en la construcción de las paredes externas
	Número de habitaciones
	Situación de posesión de la tierra/vivienda
	¿Está domiciliada?
Aspectos del Entorno a la Vivienda	Disponibilidad de energía eléctrica
	Formas para acceder a la vivienda
	Suministro de agua
	Tratamiento de agua en la vivienda
	Sistemas de drenaje del baño o sanitario

Fuente: Cuestionario del Programa de Salud de la Familia

La información acerca de la distribución de equipamientos urbanos fue obtenida en las secretarías responsables por el acceso a los servicios públicos de asistencia social en ambas ciudades. Las informaciones son relativas al número y a la distribución de escuelas, hospitales, centros de asistencia social, núcleos de movimientos comunitarios y de los aparatos particulares de cada espacio que están a cargo de garantizar el acceso a los derechos urbanos a la parcela de población correspondiente.

Al final, los datos son complementados por las estadísticas de origen secundario relacionadas con los casos de violencia y con las características de los actores que las practican. Esta información fue proporcionada por las secretarías de seguridad pública y de asistencia social de ambos Estados y aunque no estén estandarizadas para todas las Unidades de

Desarrollo estudiadas, permiten una aproximación a la dimensión de la proporción y a las características de los actos delictivos, así como de los aspectos socioeconómicos de los actores que los cometen.

Junto a las fuentes cuantitativas de fines descriptivos, la investigación se basó en el análisis de discurso como forma para entender la relación existente entre la sociedad local y las políticas públicas para la ciudad desde la perspectiva de los habitantes y de los actores locales e involucrados de algún modo con los espacios. Las técnicas utilizadas fueron la observación *in situ* y las entrevistas en profundidad.

La observación *in situ* se produjo durante la investigación de campo, por medio de la observación directa de la vida cotidiana y de las prácticas rutinarias de los actores participantes en los espacios analizados. Por medio de la observación, se pudo comprobar el acceso y la calidad de las infraestructuras urbanas disponibles, así como la dimensión de la precariedad de los servicios y sus entornos. El registro de las prácticas de observación *in situ* se efectuó a través de fotografías expuestas en consonancia con la descripción y análisis de los respectivos casos.

También se realizaron entrevistas en profundidad con actores claves, siguiendo el modelo de entrevista libre no estructurada, donde los entrevistados aportan informaciones de *n* naturalezas acerca del objeto de estudio. El trabajo del investigador/entrevistador consiste en evitar que se desvíen excesivamente del tema a lo largo de la conversación.

“La entrevista en profundidad es una interacción dinámica de comunicación entre dos personas, el entrevistador y el entrevistado, bajo el control del primero. En su aplicación, no existe un cuestionario o guion físico totalmente definido, y la relación entre entrevistador y entrevistado se desarrolla simulando una conversación no estructurada donde ambos intercambian información” (Fernández, 1999, p.209).

Las entrevistas consisten en un diálogo coloquial con una o más personas, mediante el cual se espera obtener informaciones acerca del estudio de la investigación. A través del contexto verbal se puede inducir al interlocutor a emitir sus puntos de vista y ayudar a construir los diagnósticos y los cuadros territoriales anhelados.

Se optó por las entrevistas no estructuradas, sin un esquema fijo de respuestas, contando con una frecuente adecuación de los contenidos y de las formas de preguntas, participando en la conversación sin evaluar las respuestas a lo largo de la interacción (Ruiz, 2012). La intención es que, por medio de esta técnica, los sujetos participantes se sientan más libres de expresar su opinión y perspectivas respecto los temas planteados.

Su característica flexible permitió que las entrevistas fuesen desarrolladas tanto con un único entrevistado, como con grupos que se constituyeron espontáneamente por actores involucrados en las realidades analizadas. El tiempo estipulado fue, igualmente, libre, con intervalos que variaron entre 15 minutos y casi dos horas de entrevistas continuadas. Se combinaron preguntas cerradas, que solo admitían respuestas objetivas, con preguntas abiertas con un mayor espacio para el desarrollo de las percepciones y de los puntos de vista de los sujetos entrevistados. A continuación, se describe la distribución de entrevistas realizadas a los actores en todos los estudios de caso.

Recuadro 1.4.

Entrevistas a los actores por estudios de caso

Fortaleza	Conjunto Palmeiras I	Asistentes Sociales y Expertos	2
		Líderes Comunitarios	3
		Moradores	5
		Funcionarios del ayuntamiento vinculados a temas de la vivienda	1
	Parque Dois Irmãos I/ Passaré III	Asistentes Sociales y Expertos	3
		Líderes Comunitarios	1
		Moradores	5
		Funcionarios del ayuntamiento vinculados a temas de la vivienda	1
Maceió	Vales do Benedito	Asistentes Sociales y Expertos	3
		Líderes Comunitarios	2
		Moradores	5
		Funcionarios del ayuntamiento vinculados a temas de la vivienda	1
	Vale do Reginaldo II	Asistentes Sociales y Expertos	2
		Líderes Comunitarios	2
		Moradores	5
		Funcionarios del ayuntamiento vinculados a temas de la vivienda	1

Fuente: Elaboración propia

La elección de clasificar a los asistentes sociales y a los expertos dentro del mismo grupo se debe a que ambos conocen con propiedad las cuestiones y problemas de las Unidades de Desarrollo o conviven cotidianamente con ellos, aunque no formen parte del colectivo de personas que residen en los espacios. Los líderes comunitarios son informantes claves debido a que están involucrados en las demandas urbanas, suelen ser antiguos moradores de las

localidades y son profundos conocedores de los elementos históricos y culturales vinculados a dichos espacios. La tercera categoría de entrevistados se refieren a los propios moradores, que desde sus puntos de vista describen sus vidas, sus rutinas, problemas y perspectivas de vida a corto y largo plazos, así como sus relaciones con el entorno inmediato. Finalmente, las entrevistas con funcionarios de los ayuntamientos vinculados a temas de la vivienda sirvieron para ofrecer un breve diagnóstico acerca de las políticas existentes y el contexto normativo de sus aplicaciones. No obstante, conviene destacar la ocurrencia, aunque eventual, de entrevistas informales a otros actores que no están descritos en el recuadro 1.4. En ellas, las informaciones relevantes para la comprensión de los casos fueron recolectadas y aplicadas a los análisis de los mismos. La conjunción de las técnicas anteriormente señaladas pretende cumplir con los objetivos explicitados en esta investigación del siguiente modo:

Recuadro 1.5.

Objetivos y actividades ejecutadas

Objetivos específicos	Técnica/ Actividades ejecutadas
Describir las características físicas, naturales o infraestructurales.	Consultas a mapas y a georreferencias locales.
Investigar el origen de los procesos de constitución histórica y espacial, la presencia de grupos raciales, de edades y otras dimensiones de homogeneidad.	Análisis y revisión documental.
Captar las motivaciones y expectativas respecto a la dotación urbanística de los espacios presentes en los moradores de diferentes edades y tiempo de residencia en la localidad.	Entrevistas en profundidad con moradores; observación <i>in situ</i> .
Observar la incidencia y la motivación de fenómenos sociales ligados a la estigmatización (drogas, delincuencia, abandono escolar, embarazo en la adolescencia, etc.).	Entrevistas en profundidad con asistentes sociales, expertos, líderes comunitarios y moradores.

Averiguar las formas de inserción económica que tiene la población.	Utilización de fuentes estadísticas secundarias del Programa de Salud de la Familia.
Describir la distribución de los principales equipamientos y servicios públicos por los espacios elegidos.	Utilización de fuentes estadísticas secundarias de las secretarías vinculadas a la asistencia social locales.
Describir y analizar los impactos de las acciones de políticas públicas y ciudadanas puntuales ya aplicadas, a medio y largo plazo, aplicadas en estas localidades.	Entrevistas en profundidad con asistentes sociales, expertos, líderes comunitarios y moradores; observación <i>in situ</i> .
Verificar de qué modo la violencia afecta a la vida cotidiana de los moradores.	Entrevistas en profundidad con asistentes sociales, expertos, líderes comunitarios y moradores. Estadísticas de fuente secundaria.

Fuente: Elaboración Propia

Los aspectos relacionados con la precariedad socioeconómica registrada en cuatro distintas localidades se incluyeron en el marco analítico, así como la relación de la población con la oferta de políticas públicas diseñadas a corto, medio y largo plazo en donde se relacionaron con el aumento de las formas y de los efectos de la violencia dentro de estos espacios vulnerables. Esto se hizo partiendo del supuesto de que las variables sintetizadas por el IDH son influenciadas por la inserción de los grupos a las oportunidades educativas, culturales, políticas y económicas en la ciudad. La evolución de este indicador se describe a lo largo del tiempo en cada UDH seleccionada.

Además de garantizar el acceso legal a las políticas, a los servicios y a los equipamientos urbanos básicos, se espera describir la lógica de funcionamiento y de mantenimiento de los ciclos de pobreza y de delincuencia arraigados en los límites de estas Unidades de Desarrollo Humano. Más allá de los enfoques cuantitativos-descriptivos, en esta tesis se espera realizar una investigación del tipo empírico con elementos cualitativos que puedan llegar a superar una visión demasiado simplista o reduccionista sobre la realidad de los espacios. Es por esto que la principal motivación de esta investigación es la de identificar lo que hay detrás de los más bajos indicadores de desarrollo humano encontrados en las capitales, cuyas bases de formación

fueron marcadas por la profunda desigualdad entre las personas de la región más pobre y negativamente estigmatizada de Brasil.

1.4. Consideraciones Finales acerca de los Procedimientos Metodológicos

Los fundamentos metodológicos de los estudios que engloban la pobreza y la vulnerabilidad urbana, así como el aislamiento social y de la delincuencia consisten en el punto de partida para la adecuación y elección de los paradigmas teóricos y metodologías que deben guiar las investigaciones, como la de esta tesis. Las prácticas interpretativas basadas en materiales empíricos son las que se adecúan mejor a la propuesta de esta investigación. La metodología utilizada consiste en múltiples estudios de caso, a través de cuatro casos, con la utilización de varios métodos y fuentes de evidencias cuantitativas y cualitativas. La mayor parte de estas evidencias fueron recogidas a lo largo de los trabajos de investigación en campo que se alargó por tres meses y medio (en 2016) y un mes (en 2018) en las ciudades de Maceió y Fortaleza, en el Nordeste de Brasil. En este periodo se recogieron y analizaron documentos, leyes, estadísticas descriptivas, se realizaron las observaciones *in situ* y las entrevistas en profundidad a los actores (asistentes sociales, expertos, líderes comunitarios, moradores y funcionarios de los ayuntamientos) vinculados a las UDHs estudiadas.

El análisis cualitativo basado en la recolección y utilización de datos y estadísticas de origen secundario fue el patrón de procedimientos aplicado en todos los estudios de caso. La multiplicidad de técnicas para alcanzar los objetivos planteados obedece a los requisitos de triangulación, que en este trabajo, reúne diferentes estrategias para obtener las informaciones deseadas y las replica en todos los casos elegidos. Sin embargo, la metodología de esta tesis muestra debilidades con respecto a la escala espacial y de tiempo disponibles en las estadísticas elegidas. Por tratarse de espacios internos a los barrios, las informaciones deben llegar a una escala muy específica y pequeña, no siempre disponible o compatible con los objetivos planteados, especialmente en términos de disponibilidad para la comparación en el tiempo. Asimismo, se realizó un esfuerzo en consultar las múltiples fuentes alternativas en el sentido de alcanzar a las informaciones más conducentes con los objetivos propuestos.

Mediante la descripción de los procedimientos realizados a lo largo de la construcción de la investigación y sus respectivos soportes teóricos metodológicos, se espera dotar a la investigación de criterios de validez y de confiabilidad científica, pese a las críticas y debilidades implícitas en la metodología utilizada. Los estudios de caso permiten obtener

explicaciones completas y convincentes de los resultados basados en los datos recogidos, en las entrevistas realizadas y en los documentos analizados. Esta metodología se lleva a cabo para el desarrollo teórico basado en los patrones respecto a las variables investigadas en cada caso considerado.

Capítulo 2. Marco conceptual: las ciudades, la vulnerabilidad, la política y sus límites.

La construcción teórica que involucran las dinámicas de los espacios vulnerables asume un aspecto multidisciplinar en la medida que interactúan conceptos procedentes de la economía y geografía urbana y regional, de la política pública, de la arquitectura y del urbanismo, además de un conjunto de elementos de orden sociológica, antropológica y psicológica. El marco contextual de la pobreza urbana se produce en medio de ciudades insertadas en un sistema capitalista agresivo, en donde los mercados dotados de mayor eficiencia se encuentran mercantilizados. Esta dinámica establece un mecanismo de alimentación potente y sostenible que determina la vulnerabilidad de los grupos de renta baja.

Para comprender las características y las perspectivas de los espacios vulnerables, este marco teórico parte de aportaciones vinculadas al poder de atracción que desarrollan las ciudades, asumiendo, en ello, la centralidad de su fuerza económica. Por otra parte, la desigualdad social entre los grupos genera impactos de órdenes objetivas y subjetivas constituidas sobre la distinción. En el espacio, esta diferenciación se refleja en la separación y/o en la segregación urbana; estos dos fenómenos guardan directa relación con los preceptos dispuestos por la planificación y política urbana, pero, también, incorporan elementos sociológicos que van más allá de la incapacidad concreta de los grupos para acceder a ciertos recursos en las ciudades.

Como parte integrante del contexto de las ciudades, la pobreza urbana asume características propias que la diferencian de la pobreza rural y que se convierten en la base para los niveles de vulnerabilidad urbana. En medio de un escenario más macro, vinculado a las características del propio capitalismo, las formas de desigualdad y la adopción de conductas de integración social pasan por el consumo y a partir del consumo, también, se estructuran a las expectativas y aspiraciones individuales más ambiciosas. La construcción de estas perspectivas está asociada con el abanico de oportunidades y de experiencias sensoriales experimentadas por los individuos o por los grupos de individuos.

En este sentido, este capítulo se divide en cuatro partes y pretende exponer la relación causal que se establecen entre los conceptos explicativos que integran a la pregunta de investigación de este trabajo: las ciudades, la vulnerabilidad, las políticas y la delincuencia. La primera parte del capítulo tiene el enfoque centrado en los conceptos ligados a lo urbano, a la segregación y al derecho a la ciudad; la segunda parte versa sobre los atributos de la pobreza urbana, de los cuales integran los elementos de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad; el

tercer apartado está dedicado a las políticas públicas aplicadas para dotar a los individuos de las condiciones necesarias para la reproducción social urbana; y, el cuarto y último apartado está centrado en la dimensión sociológica de las percepciones y aspiraciones de los grupos, destinando una atención especial a los atributos de diferenciación, integración y de reconocimiento social, así como, estos factores son especialmente propicios para fomentar a comportamientos transgresores. En este marco, se optó por vincular estos aspectos sociales y comportamentales con los límites de la actuación de las políticas públicas para las ciudades en los espacios vulnerables.

2.1. Las ciudades y la segregación urbana

La centralidad política y administrativa, la concentración de actividades económicas, los polos culturales, los centros de decisión y los núcleos de innovación/circulación privilegiada de informaciones son características específicas que representan a las ciudades (ciudad política, ciudad mercantil, ciudad industrial) a lo largo de los distintos periodos de la historia de la humanidad. Las aportaciones pioneras de la teoría urbana sobre el poder de atracción de estos espacios se vinculan a los estudios clásicos de economía espacial con base en la ciudad industrial, que ganó mayor protagonismo durante el siglo XIX y motivó la aparición de teorías sucesivas que tenían el objetivo de explicar la aglomeración de actividades, la construcción de externalidades y la formación de las economías de aglomeración y de urbanización.

Según estos modelos, el poder de aglomeración que ejercía la ciudad se dinamiza a través de economías internas y externas a la empresa, con las cuales se explicitan las motivaciones y ventajas para una actividad productiva al ubicarse en un espacio determinado. La proximidad entre empresas de un mismo sector contribuye a aumentar la productividad por medio del mayor acceso a mano de obra y proveedores especializados; la proximidad geográfica proporciona, también, un mayor flujo de informaciones (Fujita *et al*, 2002).

Las obras publicadas por Von Thunen –El Estado Aislado, (1826)–, Alfred Weber –La teoría de la localización de las industrias (1909)–, Walter Cristaller –Los Lugares Centrales del Sur de Alemania (1933)– y Auguste Losch –El orden espacial de la Economía (1940)–, así como el trabajo de origen inglés de Walter Isard –Localización y Espacio Económico: Una teoría general relativa a la localización industrial (1956) – forma parte de la llamada escuela clásica de localización, también conocida como *Regional Science*. Este cuerpo teórico buscó construir una teoría de localización comprensiva, destacando el papel de los costes del

transporte, la disponibilidad de materias primas, la dimensión de los mercados y, posteriormente, el poder de las economías de aglomeración (Diniz, 2001).

Clasificadas como un tipo de economía de aglomeración con configuración más amplia, las economías de urbanización hacen sentir sus efectos por toda la ciudad, más allá de un sector específico. Las denominadas economías de urbanización consisten en la relación entre las economías de aglomeración en la ciudad y la participación de recursos productivos (mano de obra, proveedores, reducción de costes de transporte y de transacción, proximidad a otros productores, mayor intercambio informacional, etc.) (Boix, 2006). La explicación de la centralidad de las ciudades se construye alrededor del análisis coste-beneficio entre los lugares, también asociada a los efectos *push and pull*; no obstante, la urbanización depende parcialmente de una gama diversa de factores que incluyen, desde las estructuras gubernamentales hasta las políticas macroeconómicas (Satterthwaite, 2008). Conviene señalar, asimismo, la existencia de otros aspectos subjetivos capaces de determinar la elección individual por vivir en ciudades, de modo que no es posible condicionar ni tampoco generalizar los efectos y consecuencias de los movimientos migratorios. En ocasiones especiales, la decisión de migrar ocurre por cuestiones de supervivencia y constituye casos de desplazamiento forzado.

En este contexto, lo urbano tampoco puede ser entendido bajo una unidad territorial delimitada, distintiva, delineada y estable. Capel (1975) señaló una serie de criterios distintos (cualitativos y cuantitativos) utilizados en su clasificación; entre ellos, se encuentra una diversidad de aspectos aplicados a los más distintos países que conformaban el mosaico de clasificaciones de las ciudades y de los espacios urbanizados. Es decir, lo urbano no puede ser visto como único o inmutable, sobre todo, si se consideran los patrones de vida y de comportamiento urbano (aspectos subjetivos) como referencia para su definición (Borja, 2012; Brenner, 2014).

En medio de todo este sistema de conceptualización compleja, la información respecto al número de habitantes, densidad poblacional, función administrativa y a las características productivas suelen ser ampliamente utilizados como componentes clasificatorios del fenómeno urbano, habiendo, incluso, casos de usos combinados de estos indicadores.

Asimismo, el desarrollo de las ciudades guarda relación con las formas en las que se procesan el funcionamiento del sistema económico. A lo largo de la evolución del capitalismo, en medio de la conjunción de reglas antiguas y nuevas, impuestas por la geografía económica mundial, las representaciones y factores que involucran a los espacios urbanos o urbanizados

ganaron complejidades asumidas sobre las relaciones entre mercado, sociedad y espacio. Los atributos de la economía productiva de la sociedad industrial ya no tienen protagonismo sobre las decisiones globales; la organización centrada en la sociedad pos-Ford del conocimiento la ha reemplazado. Estas últimas sociedades se caracterizan por poseer estructuras de funcionamiento considerablemente menos rígidas con respecto a las productivas. La globalización le concedió al capital un carácter más universal y menos arraigado territorialmente.

La deslocalización productiva es movida por la búsqueda de ventajas más flexibles gracias a la integración de cadenas productivas dispersas por el planeta. La debilidad sindical y la flexibilidad normativa/fiscal componen la subasta de atracciones al capital multinacional y ofrecen ventajas comparativas a los territorios. La decisión de localización es proporcional a las combinaciones más atractivas en medio de la búsqueda por reducción de costes, que, por otra parte, inciden en el aumento de la precariedad laboral y de los ingresos bajos/inestables. Las sociedades posfordistas están marcadas, además, por la creciente desindustrialización.

En este contexto, se emerge la importancia de las ciudades globales, consideradas como espacios motores de la economía, centros de conectividad e innovación y núcleos estructuradores del nuevo orden mundial por medio del fuerte poder que ejercen los sectores más avanzados sobre la economía (Sassen, 1997), los estados nacionales pierden fuerza ante el poder decisivo de las empresas multinacionales con estructuras de capital transnacional. Estos capitales se revelan cada vez más influyentes políticamente y desconectados de los espacios en particular. Es decir, la globalización expresa la preponderancia de los roles que desempeñan las ciudades y el capital alrededor del mundo. Las ciudades se convirtieron en elementos centrales dentro de la dinámica geoeconómica global.

Ante al cambio del sistema de acumulación fordista local al financiero global, se hace necesaria una nueva vuelta a la comprensión tiempo-espacio en la organización del capitalismo (Harvey, 1989). Esta necesidad - de una nueva comprensión - surge, como señalaba Castells (1997), de los referentes sociales, culturales y urbanos que le dan sentido y que se desarrollan en circunstancias de articulación local-global y del predominio del capitalismo flexible, además de constantes innovaciones tecnológicas y científicas.

La globalización, la difusión de los medios de comunicación y el nuevo orden mundial actúan juntos y tratan de imponer patrones más homogéneos a ser seguidos y copiados alrededor del mundo. Las ciudades y las regiones urbanas se vuelven las protagonistas fundamentales como espacios en donde se establecen estos modos de vida, de producción y de

consumo. En este debate, merece destacar el papel desempeñado por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), en la medida en que ellas son responsables por difundir a nivel mundial los modelos a ser seguidos; las TICs son, también, importantes porque son capaces de reemplazar significativos contingentes de mano de obra y lograr importantes cifras de incremento de productividad.

Ambos factores integran los marcos coyunturales en los que se expresan los cambios sustanciales en las formas de organización social y del espacio, en la medida en que se homogeneizan los patrones y se achican los sectores de la economía real. En síntesis, la globalización, las innovaciones tecnológicas y la reducción de la protección a los trabajadores integran una reestructuración que conlleva a un modelo flexible que proporciona ventajas a los dueños del capital globalizado y que genera implicaciones sobre y dentro de los espacios.

Los poderosos efectos de la globalización, financiera y económica (...) colocaron grande parte del planeta, y sus más diversas ciudades, en las ópticas globales de crecimiento económico y de producción urbana, a ritmos especialmente acelerados. El efecto de las migraciones, sobre todo el derivado de y para zonas degradadas, sea de los centros sea de las periferias urbanas, es profundo. Surgen nuevas problemáticas de orden económico y social, entre riesgos de la desagregación y de la exclusión y las potencialidades de la mayor flexibilidad, de la inclusión y de la diversidad. Seixas (2012, pg.32).

El contexto actual convive con crecientes tasas de incremento de los índices de desigualdad alrededor del planeta (Ariño y Romero, 2016). En una sociedad marcadamente globalizada y mercantilizada, los niveles de ingresos dibujan las estructuras de acceso a las oportunidades de calidad, lo que convierte la coyuntura en un fenómeno especialmente preocupante y delicado a medio y largo plazo. Partiendo de una perspectiva intraespacial, desde trabajos clásicos como el de David Harvey, al inicio de los años 70, se señala que la dinámica urbana, además de reflejar la estructura social de una ciudad, se constituye también como un mecanismo de reproducción de las desigualdades de oportunidades para participar en la distribución de la riqueza generada. Es decir, los resultados socioeconómicos de un individuo dependen de la composición de los distintos grupos a los que pertenece a lo largo de su vida⁹.

La desigualdad se relaciona directamente con el nivel de renta, no obstante, alberga elementos que van más allá de este criterio e incluyen a los capitales educativos y relacionales (Savage, 2013). En este contexto, las clases sociales, enmarcadas bajo la concepción bourdiana¹⁰, se refiere a conjuntos de agentes que, ocupando posiciones similares, situados en condiciones similares y sometidas a condicionamientos similares, acceden a portfolios de

⁹ Ver detalles en “Teoría de la membresía de los pobres” (Durlauf, 2001)

¹⁰ Ver en “El espacio social y la génesis de las clases” (Bourdieu, 1989).

oportunidades que les conceden características y atributos específicos. La desigualdad se muestra, por lo tanto, como un fenómeno multidimensional y es fruto de complejas interacciones que se perpetúan en el tiempo y que producen, asimétricamente, ventajas y desventajas (Gil, 2008).

En el espacio, la desigualdad se refleja por medio de distintas formas de separación de las clases y tiene en cuenta varios aspectos. En las ciudades, la dinámica de ocupación asume formas desiguales que, por lo general, obedecen a criterios que se adecúan a las amenidades y atributos establecidos previamente o no (sean ellos naturales o contruidos), y que actúan en favor de clases o grupos sociales que posean el mayor poder de negociación. Los procesos de urbanización fueron constituyéndose en paralelo con los procesos de dualización del espacio, debido a la conformación de una brecha social compuesta por las diferencias de acceso a los servicios, patrones de consumo, inserción al mercado laboral formal, etc. Es decir, la ciudad dual es un concepto que se remite a la existencia de diferentes patrones de vida y de hábitos en una misma delimitación espacial.

Pese a esta perspectiva sobre la desigualdad social/espacial sumamente cotidiana y concreta, los símbolos de su organización se observan desde muchas otras perspectivas, de las cuales, el espacio físico es la base principal. En este debate, se resaltan los aspectos subjetivos relacionados a los espacios, es decir, aquellos atributos que se refieren a imágenes, percepciones, estigmas territoriales, la reputación y el prestigio social (Sabatini, 2006; Nel-lo, 2008). El prestigio social, por su parte, se relaciona con el valor monetario del suelo. Todos estos factores de diferenciación se interactúan entre sí, al mismo tiempo que refuerzan la producción de las desigualdades. En otras palabras, la desigualdad social/espacial es un fenómeno con múltiples caras, formas y fuentes.

“En una sociedad jerárquica, no hay espacio que no esté jerarquizado y que 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: así, determinadas diferencias producidas por la lógica histórica pueden parecer surgidas de la naturaleza de las cosas” (Bourdieu, 2002, p.120).

El análisis de la segregación no puede desvincularse tampoco del contexto histórico, en el cual los patrones de distribución espacial se adecúan a especificidades culturales, sociales, políticas e institucionales de los territorios. La separación puede tener en el *status*, en elementos religiosos, étnicos, en la delincuencia, en la morfología física, en la accesibilidad, en la vulnerabilidad ambiental, en la voluntariedad, entre otros, algunos ejemplos de los condicionantes que influyen sobre las fuerzas capaces de producir el espacio segregado. Cada

territorio tiene particularidades que lo vuelven único, pero la(s) desigualdad(es) social(es) conforma(n) el principio director básico de las diferencias observadas espacialmente.

La fragmentación del espacio se expresa, básicamente, de tres formas: la ciudad como función de producción, consumo y residencia. La diferenciación de la renta suele actuar como un filtro donde los habitantes con mayor capacidad de elección tienen más poder, de tal modo que los espacios son ocupados gradualmente por estas clases que se quedan con los que ofrecen más ventajas. Entre los argumentos apuntados por autores, la raíz del proceso de segregación espacial está en la segmentación del mercado laboral, el sistema inmobiliario y la política de promoción de viviendas (Sassen, 2007; Kaztman, 2001).

“La segregación es la tendencia a la organización del espacio en zonas con fuerte homogeneidad social interna y fuerte disparidad social entre ellas: esa disparidad debe ser entendida no solo en términos de diferencias, sino también de jerarquía” (Castells, 1972, p.287).

Conviene señalar que la separación tampoco es un fenómeno estrictamente asociado al modelo de distancia espacial, en muchos casos, se verifica la coexistencia de diferentes grupos sociales separados por barreras físicas y simbólicas; es decir, las lógicas de separación urbana obedecen a parámetros que representan a la segregación y a la no segregación a gran escala. La separación espacial contribuye a las más variadas formas de desintegración del cuerpo social, en los cuales, las desigualdades socioeconómicas generan circuitos diferenciados en una misma ciudad. En los espacios, los atributos positivos y negativos confluyen hacia la constitución de redes capaces de promocionar ventajas o desventajas asociadas a ellos. Las implicaciones de estas fuerzas generan el efecto de un vecindario compuesto por externalidades que ocurren a partir del proceso de concentración de los grupos sociales. Es decir, el hábitat tiene un valor social en la medida que el territorio se conforma a partir del despliegue del conjunto de las relaciones sociales, económicas, políticas e ideológicas y genera implicaciones sobre la calidad de estas relaciones a largo plazo.

La segregación residencial es uno de los indicadores más importantes del nivel de fragmentación de la estructura social; a gran escala, el fenómeno llevaría a la disminución de oportunidades de interacción entre personas ocupantes de diferentes posiciones en el espacio social de la ciudad (Ribeiro y Koslinski, 2009). Las distancias sociales son determinantes para la construcción de imaginarios colectivos fundados sobre la percepción mutua que los grupos tienen uno del otro. Estas percepciones se estructuran por medio de la confluencia de las experiencias sensoriales como un todo y se relacionan con los modelos subyacentes al comportamiento y en la estructura de los mapas mentales (Pillet, 2004; Hiernaux y González,

2014). Son las condiciones materiales las que rigen la reproducción y definen el simbolismo de los imaginarios que estén contenidos en él (Lefebvre, 2001).

La ciudad es comprendida como un mosaico complejo que está integrado por muchos elementos. La segregación limita y restringe la probabilidad de interacción entre personas de distintas clases, incidiendo en un patrón de sociabilidad menos elevado. En la medida en que la separación se consolida, los elementos subjetivos avanzan sobre la percepción colectiva, que junto a los aspectos objetivos influyen sobre la construcción y la ocupación de los espacios; dentro de esta perspectiva, lo material y lo inmaterial interactúan y rigen sus formas, intensidades, patrones y usos. Muchas veces, los elementos subjetivos se convierten en protagonistas de los comportamientos de los individuos guiados por el mencionado papel que ejercen los imaginarios urbanos.

A medida que se consolidan los espacios de características homogéneas, la ciudad va perdiendo su función integradora y compleja. Los diferentes grupos apenas establecen encuentros y surgen diferentes demandas y prioridades. La concentración entre iguales en el espacio genera una menor sensibilidad respecto a los problemas de comunidades distantes, aunque, paradójicamente, se ubiquen en zonas vecinas. El origen de la segregación remite a la interacción de múltiples factores que se reflejan en el espacio, en este sentido, las alternativas para combatirlas pasan por la transversalidad de las acciones.

Los desafíos del combate a la segregación deben buscar superar las barreras laborales y económicas, las barreras urbanísticas y ecológicas y, además, superar las barreras sociales, étnicas, culturales y de comunicación. Más allá de dotar a las ciudades de equipamientos, espacios públicos y espacios verdes de calidad, la lucha debe estar orientada a la búsqueda por la inclusión de grupos desfavorecidos, que aunque residan en el espacio urbano, se encuentran marginados del mismo, promocionando así la provisión integral en conjunto con la realización efectiva de la ciudadanía para todos los que habitan en la ciudad (Aaron Gutiérrez y Palomero, 2008; Belil *et al*, 2012). En ello, el Estado puede accionar algunas medidas con impactos reales en combatir la segregación obedeciendo a las jurisdicciones locales, Marcuse (2001) lista algunas de estas acciones:

- provisiones de viviendas públicas en distintas áreas;
- uso de incentivos de impuestos para la actividad económica;
- impuestos progresivos;
- ganancias de capital e impuestos;

- acuerdos entre municipalidades con respecto a las viviendas para los hogares de bajos ingresos;
- acuerdos entre la municipalidad para prevenir competencias destructivas entre las ciudades;
- provisiones en infraestructuras y controles de uso de tierra para beneficios locales;
- planeamientos regionales;
- información comunitaria con respecto a la participación en las decisiones públicas acerca del uso del suelo;
- provisiones expansivas de espacios públicos y oportunidades para la comunicación pública;
- fuertes acciones contra la discriminación;
- legislación contra *redling*, y a favor de las provisiones *greenling*;
- la localización de las facilidades públicas y servicios en los bordes de las divisiones, para ayudar a unificar las áreas dispares espacialmente y acercar a los residentes entre ellos;
- control de contaminación para lograr la justicia ecológica.

Sin embargo, algunas aportaciones indican los beneficios derivados del estado de segregación, como por ejemplo Sabatini (2006) que señala que los puntos y cuestiones relativas a la segregación también tienen un carácter positivo en lo que se refiere al mantenimiento y fortalecimiento de los valores culturales comunes a los grupos. La segregación urbana puede generar un efecto identitario que favorece el blindaje social (Sabatini y Brain, 2008). En esta dirección, Delgado (2012) llamaba la atención que, basado en el discurso de combate a la segregación en la capital catalana —Barcelona—, el poder público local debilitaba el poder de negociación y la fuerza colectiva de los integrantes de grupos o de movimientos sociales específicos, a medida que los dispersaba por la ciudad.

La conjunción de estas perspectivas refiere a la conceptualización presentada por Marcuse (2001), en cual las ciudades pueden ser y han sido divididas con un número de líneas formando una variedad de patrones de agrupaciones, donde se puede diferenciar las formas de segregación aceptables o no. Para el autor, el rango de categorías puede ser teóricamente infinito, donde las más importantes pueden estar bajo en uno de tres grupos ideales: divididos por cultura, por roles económicos funcionales y por la posición en la jerarquía de poder. Mientras las divisiones en la base funcional y cultural son generalmente voluntarias, las divisiones por estatus no lo son. Cada una de estas categorías asume características en términos

de jerarquía, fines económicos y de organización del espacio y de relaciones de poder. En medio de estos contextos, el espacio es socialmente creado y modificado en el tiempo.

La segregación apunta hacia la existencia de patrones diferenciados con respecto a los recursos urbanos que generan consecuencias sociales y espaciales a largo plazo. En este debate, se plantea la siguiente pregunta: ¿qué elementos son imprescindibles para garantizar el acceso a los recursos capaces de subsidiar la reproducción social en los contextos de las ciudades? La respuesta invoca la idea del concepto de “derecho a la ciudad” propuesto por Lefebvre (1968) y que involucra aspectos físicos, infraestructurales y urbanísticos, así como socioeconómicos, políticos y culturales.

El derecho a la ciudad se entiende como el derecho de todos a gozar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal y la cohesión social. También se entiende como el ejercicio de la ciudadanía por medio de la identidad cultural del espacio público, de tal modo que éste debe ser el lugar de relación, de encuentro y de interacción social (Lefebvre, 2006; Borja, 2013). Se hace alusión también al concepto de “ciudad segura”, establecido por las Naciones Unidas, como aquella que garantiza el acceso equitativo a los bienes y servicios urbanos, con el desarrollo territorial ordenado y con las condiciones adecuadas para prevenir y mitigar los diferentes tipos de vulnerabilidades y amenazas que pueda enfrentar un territorio.

Dentro de estos conceptos se incluyen una serie de factores que generan consecuencias sobre la constitución de las vulnerabilidades urbanas, véase algunos ejemplos: 1. la falta de saneamiento básico compromete la salud a la vez que deriva en elevados índices de mortalidad infantil y de enfermedades; 2. la falta de equipamientos públicos educacionales y culturales limita el desarrollo intelectual y cognitivo de los niños; 3. la ineficiente red de transporte colectivo inhibe la movilidad y el acceso a la ciudad. La conjunción de carencias de naturalezas distintas implica en un ciclo vicioso que compromete la calidad de vida y el desarrollo personal y social de comunidades enteras con consecuencias intergeneracionales.

En distintas ocasiones, varios autores analizaron las relaciones objetivas de causas y consecuencias relacionadas con la idea del derecho a la ciudad. Veamos algunos criterios:

- La movilidad se relaciona con las categorías de accesibilidad que tiene un lugar respecto a otros espacios, o con los flujos que la vinculan con redes de comunicación terrestres o inalámbricas que permiten ingresar a un lugar o servicio específico (Ramírez, 2014; Velázquez, 2015);
- A la vez que los espacios públicos se configuran como sedes de conflictos socioculturales y políticos, donde convergen fenómenos desconcertantes y

contradictorios de fragmentación y de exclusión, transforman el lugar común por medio de los contornos sociales que prevalecen (Kuri, 2015);

- La construcción de un hábitat incluye el derecho de las personas a la movilidad, relacionada con la infraestructura física de la ciudad y de los entornos locales (Cruz-Muñoz e Isunza, 2017);
- La vivienda tiene la característica de ser un bien indispensable para la reproducción de la fuerza de trabajo y para la reconstitución humana y de la ciudadanía en general (Cabral, 2005; Jaramillo, 2008);
- Los servicios como una actividad económica cuya finalidad es la producción de un bien no material y cuyo consumo se identifica con la actividad misma. El autor señala que los servicios urbanos (salud, educación, seguridad, comunicación) son componentes esenciales de la configuración y del funcionamiento de la aglomeración urbana e integran al menos dos fases en su estructura: la producción y la distribución (Pérez, 2015).

El conjunto de estos de componentes engloba desde las funciones relacionadas a las infraestructuras puntuales, hasta las relativas al mantenimiento del espacio público. De su adecuado funcionamiento dependen tanto la reproducción productiva, como de la población, además de subsidiar y promocionar a las redes de integración. La disposición de estas condiciones está asociada a cuestiones estructurales de los espacios, así como a los comportamientos de actores políticos, económicos y de los propios habitantes.

Desde una mirada multidimensional del hábitat (física, simbólica y sociocultural), el mismo manifiesta sus especificidades mediante la construcción de interacciones entre las distintas dimensiones del ser humano, en términos políticos, económico-sociales, ambientales, estéticos y culturales. El concepto del derecho a la ciudad parte de una visión integral del hábitat, entendido como la composición de la vivienda (estructura, servicios públicos, equipamiento básico de la casa, espacio), su entorno (localización y condiciones), infraestructura de servicios, ámbitos de participación y comunicación, etc. (Miranda, 2017). El derecho a habitar es el derecho a la producción de un espacio donde la vida social conforme las estructuras territoriales (Harvey, 2003).

La búsqueda por el derecho a la ciudad involucra aspectos y relaciones que se efectúan de diversas formas, avanzando sobre la dimensión política, y cuyas implicaciones afectan la construcción de la ciudad, que está dominada por las relaciones personales, familiares y de grupos sociales diversos. La complejidad de la vida urbana engloba muchos elementos que son

responsables por la reproducción social de los habitantes, la necesidad de asegurarse el acceso a estos elementos es un hecho de amplio entendimiento resguardado por las teorías urbanas, organismos internacionales y leyes específicas diseñadas como garantía del cumplimiento.

En este debate, surge la noción de un concepto de ciudadanía¹¹ y de ciudadano, como la persona que posee los derechos y obligaciones dentro de un marco legislativo, aludiendo a las prácticas políticas y de participación en la vida pública, además del acceso a los recursos de la ciudad. En su Artículo 25, la declaración universal de los derechos humanos define que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Aunque la definición presentada permita la aproximación a la condición de ciudadanía en general, sus formas son cambiantes en el tiempo, además de ajustables a los diferentes y dinámicos contextos. Es decir, el patrón y el modelo de participación en la condición de ciudadanía se modifican ante las transformaciones políticas y a los contextos socioeconómicos particulares. Las prácticas sociales definen el contenido de la ciudadanía al mostrar las diferencias sociales y de poder existente entre los actores.

La garantía de la ciudadanía urbana exige que la ciudad sea el espacio que dote a los individuos de las condiciones necesarias para el desarrollo de sus capacidades humanas. Los elementos que influyen en esta construcción deben y suelen estar debidamente reglamentados por la constitución y estatutos adicionales, a la vez que son asumidos como derechos de los ciudadanos y deberes a promover por parte del Estado. La ausencia de un patrón mínimo de habitabilidad y del acceso a los derechos fundamentales compromete tanto al individuo como a la calidad de vida de toda la ciudad. El acceso inequitativo a estos derechos provoca tensiones muy extendidas, de tal modo, la cuestión no representa un desafío de grupos sociales específicos, sino que constituye un reto para toda la sociedad.

2.2. Pobreza y vulnerabilidad urbana

La pobreza, por sí misma es un fenómeno complejo, al mismo tiempo en que es la base estructural para otras características que interactúan entre sí y van más allá del nivel de renta.

¹¹ Alude a los conceptos de exclusión/inclusión y de marginalidad a partir de la relación que se establece con los criterios característicos de la ciudadanía.

Inmediatamente, la pobreza limita la capacidad de consumo y el poder de integración al sistema económico vigente, estas limitaciones generan consecuencias económicas, sociales y psicológicas. Las estructuras de la pobreza involucran desde el limitado acceso a los bienes, servicios y oportunidades, hasta la mayor exposición a las situaciones de violencia y de discriminación. Este conjunto heterogéneo de características expresa manifestaciones diarias y ejerce implicaciones directas sobre la generación de capacidades individuales a largo plazo con fuertes efectos intergeneracionales.

“La pobreza y la exclusión social afectan directamente las vidas de los ciudadanos y limitan sus posibilidades actuales y futuras de alcanzar un nivel de bienestar adecuado con el nivel de desarrollo del territorio en el que residen (...) esta situación, de convertirse en duradera, induce mayores riesgos de pobreza en el futuro; y sin las adecuadas políticas educativas, sanitarias y de protección social, el riesgo de pobreza se transmite de generación en generación” (Goerlich, 2017, p. 93).

Asimismo, las pobrezas urbana y rural presentan características propias inherentes a las formas, bases y efectos sociales presentes en cada una de ellas. Vidal (2008) lista las diferencias principales que nortean las dos condiciones de pobreza:

1. El pobre urbano está mucho más integrado a la economía de mercado y por eso es más vulnerable a sus fluctuaciones;
2. La pobreza urbana es más difícil de comprender porque es más heterogénea que la rural;
3. La pobreza urbana se manifiesta en ciudades segregadas, lo que provoca externalidades negativas y efectos de vecindades;
4. Las redes sociales y lazos familiares son menos estables en las ciudades;
5. La pobreza urbana está mucho más expuesta a la criminalidad, lo que implica un mayor grado de vulnerabilidad;
6. La pobreza urbana implica un desigual acceso a los servicios; la tasa de cobertura de la infraestructura es mayor, pero existen brechas entre los barrios pobres.

Al centrar el análisis en la pobreza urbana específicamente, se evidencia que ella, como parte integrante del contexto de las ciudades mercantilizadas, asume características particulares que parten de la falta o insuficiencia de recursos monetarios. La principal característica de la pobreza urbana reside en la necesidad indispensable del capital mercantil para hacerle frente a las necesidades de reproducción social. Las restricciones de acceso y la calidad de inserción al mercado laboral se destacan como las bases estructurales de la pobreza y de sus consecuencias.

La ausencia y el debilitamiento —inestabilidad y precariedad— del vínculo con el mercado de trabajo son determinantes para explicar las demás desventajas de los pobres: los bajos

ingresos; la ausencia de oportunidades de inserción al mercado laboral; las carencias de apoyo educacional; y, el bajo capital humano y social. Los pobres urbanos se enfrentan más directamente con la economía de mercado —están más expuestos a ella, en donde se exige la obligatoria necesidad de acceder a los recursos monetarios. En ello, son determinantes la magnitud y la estabilidad de los ingresos que garanticen la supervivencia y el mantenimiento de las condiciones de reproducción social capaces de mitigar la condición de pobreza.

Winchester (2008) describe los atributos de la pobreza urbana como: 1. vulnerabilidad resultante de la integración de los sectores urbanos de pobreza a la economía de mercado; 2. heterogeneidad socioeconómica dentro de lo urbano y respecto a la interacción con los procesos y actividades económicas; 3. segregación socio espacial; 4. riesgos ambientales y de salud; y, 5. acceso deficiente a bienes y servicios en las dimensiones de calidad y seguridad. Asimismo, la pobreza es experimentada de manera diferente por los pobres según su sexo, edad, origen étnico y aptitudes.

En este sentido, Ziccardi (2008) destaca la pobreza como un proceso complejo de escasez de recursos económicos, sociales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción laboral en donde prevalecen la inestabilidad, informalidad, bajos salarios, precariedad, etc. y expresan la imposibilidad de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos. La autora señala, además, que la pobreza urbana es predominantemente patrimonial, es decir, se refleja en la dificultad de acceder al suelo urbano, a una vivienda digna, a infraestructuras y servicios básicos, aunque no se dejen de presentar las necesidades alimentarias y de capacidades.

En el seno de estos grupos se generan, igualmente, innumerables estrategias de adecuación que les permiten garantizar la supervivencia. En estos contextos, la falta o insuficiencia de ingresos se vinculan con otros ciclos de carencia de la vida urbana y diseminan los efectos multiplicadores e interdependientes por distintas áreas.

La pobreza puede ser clasificada como estructural o coyuntural. En el primer grupo se encuentran las personas afectadas por un largo período de tiempo y con efectos más generalizados sobre las distintas partes de la vida; el segundo, presenta un carácter más coyuntural. Osatinsky (2013) detalla con mayores detalles las diferencias entre ambas, aplicadas a los hogares. Para el autor, en la pobreza estructural, los hogares están afectados por un largo periodo de tiempo por carencias básicas relacionadas con la vivienda, educación, salud, etc. En este sentido, se prolonga el estado de insatisfacción de las necesidades elementales y se transmite a las nuevas generaciones; los hogares que sufrieron un corte severo

de ingresos forman parte de la pobreza coyuntural, y, por lo tanto, sufren también un corte severo en su poder adquisitivo.

El alcance del fenómeno suele evaluarse a través de indicadores cuantitativos, que definidos bajo ciertos criterios, están destinados a medir la proporción de individuos que están expuestos a la condición de pobreza. La vinculación más inmediata se refiere al nivel de ingresos, estableciendo límites de corte donde se determina la pertenencia o no a los grupos de pobreza. Las llamadas líneas de pobreza también son ampliamente aplicadas, debido a su característica práctica, determinadas con base en la renta monetaria o comúnmente ligadas al valor de la canasta básica y a la cantidad de calorías consumidas. Sin embargo, ambos métodos de cuantificación no captan elementos cualitativos de la pobreza que son especialmente importantes.

A efectos cuantitativos, la línea de pobreza construida utilizando el criterio de la renta no considera, por ejemplo, los efectos, costes generados e impactos negativos formados por las condiciones de exclusión, marginalidad y aislamiento (Mingione, 2008). Asimismo, la pobreza tiene aspectos complejos y cambiantes en el tiempo, en la medida que conserva los estigmas de la sociedad subdesarrollada y adquiere aquellos de la sociedad moderna (Salama, 1999). Las características y los atributos específicos de la pobreza, así como las implicaciones generadas, ocasionan que la tarea de cuantificarla sea compleja y exija la aplicación de cuidados, sobre todo con respecto a su interpretación.

Los nuevos sistemas económicos, las nuevas formas de desigualdad y los nuevos modelos productivos se reflejan, entre otros términos, en la aparición de la nueva pobreza urbana, especialmente más vulnerable respecto a la industrial, compatible con el agotamiento del modelo de bienestar y de contracción de la actuación del Estado. Los cambios marcan los nuevos rumbos de las reglas del juego en el sistema, donde la disminución del horizonte de perspectivas y relativización del papel del Estado —por la impronta neoliberal— constituye nuevas formas de desigualdades y de vulnerabilidades especialmente agresivas (Perlman, 2004; Davis, 2006; Reich, 2007; Wacquant, 2015). En ello, se aplica el concepto de sociedad de riesgo, que según Beck (2011) involucra un conjunto de relaciones sociológicas referentes al comportamiento de los individuos con respecto a la sociedad, producto de la sociedad posindustrial, con la identificación de las relaciones de causalidad, responsabilidad y determinación de *agires* públicos, combinando conceptos de ciencias sociales y exactas.

En este contexto de globalización y de reestructuración, los marginales no son homogéneos ni cuantitativa ni cualitativamente; los cambios tecnológicos y las nuevas exigencias de

calificación, además del agotamiento del Estado de bienestar, incidieron sobre la precariedad laboral, la inseguridad, la inestabilidad, la insuficiencia y la fragilidad de los contratos de trabajo. En medio de la tendencia a la flexibilización, se debilitan la principal forma de integración a una sociedad de consumo: el trabajo.

La reestructuración económica incide en los procesos de incremento de la vulnerabilidad laboral debido a los cambios de naturaleza productiva y de gestión y a medida que los ciudadanos están menos protegidos. Los perfiles de la antigua pobreza industrial y la postindustrial cambiaron considerablemente, tanto en términos de acceso a las oportunidades, que hoy suelen ser más restrictivas, como en la democratización de estándares de vida aristocratizados propagados por la difusión de los medios de comunicación. Es decir, a la vez en que se debilitan las relaciones con el mercado laboral, se elevan las expectativas de integración vía consumo en las clases bajas.

Al mismo tiempo en que las clásicas economías de aglomeración ya no generan efectos tan evidentes o directos, las estructuras sociales y espaciales urbanas se complejizaron, especialmente los elementos relacionados a la pobreza. Las consecuencias sociales se sienten, especialmente, sobre la disminución de la gama de empleos en general y de empleos protegidos y estables específicamente. Así, la globalización y la reestructuración productiva son concomitantes con la formación de áreas pobres estancadas económicamente y que presenten señales de aislamiento social.

El carácter multidimensional de la pobreza urbana apunta elementos de desventajas que actúan por diversos frentes. El poder de consumo, el capital social, el estigma y la exposición a situaciones de violencia son los principales representantes de este grupo, que incluyen, además, aspectos psicológicos e incluso de salud mental. En este sentido, vale la pena destacar el concepto de vulnerabilidad en general y de vulnerabilidad urbana en particular, capaz de ofrecer una perspectiva más amplia que la dimensión estrictamente monetaria.

La vulnerabilidad se relaciona con la incapacidad o capacidad limitada de enfrentar o de ser afectada por determinadas situaciones o procesos, y está presente en todos los niveles y dimensiones de la sociedad. El concepto adoptado por el departamento de asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas¹² define la vulnerabilidad como un estado de elevada exposición a determinados riesgos e incertidumbres, combinado con una capacidad disminuida

¹² Concepto adoptado y extraído del documento producido por Hernández Aja, A., Vázquez Espí, M., García Madruga, C., Matesanz Parellada, Á., Moreno García, E., Alguacil Gómez, J., & Camacho Gutiérrez, J. del Ministerio de Fomento – Gobierno de España.

para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas. La vulnerabilidad urbana, según el mismo organismo, se entiende como un proceso de malestar en las ciudades, producida por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad o proximidad a ella es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar. Las condiciones de accesibilidad, infraestructuras, calidad de la edificación y de los espacios públicos, condiciones socioeconómicas, medioambientales y de dotación de equipamientos influyen en los niveles de vulnerabilidad del espacio urbano. Asimismo, y que igual que la pobreza, diversos subgrupos están más expuestos a las condiciones de vulnerabilidad, particularmente, las mujeres, jóvenes y grupos étnicos.

Por otra parte, la condición de exclusión se refiere al hecho de negación a la persona y al grupo de personas de la posibilidad de adquirir un bien, un lugar o un beneficio, un servicio que en condiciones normales le correspondería. Estas negaciones aluden a formas distintas de acumulación de desventajas que imponen limitaciones y privaciones al ejercicio de la ciudadanía, es decir, radica en la imposibilidad de participación en un colectivo (Subirats, 2005; Bayón, 2008; Dieterlen, 2008; Fuentes, 2008;). En otras palabras, quien está excluido se encuentra fuera de los mecanismos de integración social relacionados con la economía, la política, la tecnología, la cultura, las instituciones, los usos de costumbres, las herencias socioculturales y hasta tradiciones. Los grupos excluidos son obligados a diseñar estrategias particulares para hacerle frente a las necesidades derivadas de la exclusión. Estas condiciones son propicias a la promoción de una ética ciudadana contradictoria en medio de la lucha por la supervivencia diaria. Por otra parte, en términos psicológicos, la exclusión crea significados conferidos a la esfera del imaginario, a los deseos y a las perspectivas de sus habitantes.

Los excluidos urbanos guardan especificidades que se vinculan tanto al funcionamiento de la economía como de la sociedad y política en las ciudades, que por tener diferencias respecto al entorno rural, produce un colectivo de excluidos igualmente diferenciados que se adecúan a este nuevo contexto. El grupo de los excluidos, igualmente, es capaz de generar circuitos o grupos paralelos en los cuales asumen comportamientos no concordantes con los de la sociedad de la cual no forman parte, basados en solidaridades grupales, en el establecimiento de un sistema de normas, antivalores e integraciones internas. Estas son formas diversas de resistencia y de participación orientadas a contrarrestar los efectos excluyentes de los nuevos procesos urbanos que afectan particularmente a las juventudes contemporáneas (Marcowski, 2008; Meneses, 2008).

La marginalidad, igual que la exclusión, se vincula a la ciudadanía. Marginalidad no se refiere, necesariamente, a la condición de estar fuera, sino quedar excluido de los goces y derechos a pesar de estar integrados en la ciudadanía, es decir, se asocia más bien a la condición de individuos, sectores e integrantes de la sociedad que, estando incorporados, no reciben sus beneficios ni participa en el proceso de la toma de decisiones. Estos grupos son explotados por los demás grupos. Durand (2008) señala que la marginalidad y exclusión son condiciones que se asocian a una ciudadanía precaria, subciudadanía o no ciudadanía.

Al relacionar los tres conceptos anteriormente presentados, se observa que la vulnerabilidad representa, por lo tanto, el riesgo de que los individuos y grupos sociales caigan en condición de marginalidad y exclusión. La principal relación de esta lógica, a largo plazo, reside en la dificultad de integración al mercado laboral formal y la baja escolaridad¹³. Asimismo, ambos conceptos comprenden aspectos multidimensionales, además de las condiciones económicas, que involucran atributos culturales, sociales, políticos, institucionales y espaciales a la raíz de especificidades étnicas, de género, de raza, de grupos políticos, de particularidades culturales, del mercado de la vivienda, etc. Las condiciones de vulnerabilidad, marginalidad y exclusión se alimentan de mecanismos constituidos por los mismos factores que las generan.

La cuestión se vuelve especialmente compleja al paso que es significativa la diversidad de actores con especificidades y que dichos actores experimenten formas particulares de exclusión. El diseño de las políticas públicas, la adecuación de los marcos jurídicos y las decisiones estratégicas suelen ser menos capaces de ofrecer respuestas particularizadas ante conjuntos sumamente heterogéneos de individuos, instituciones y fenómenos que integran a los vulnerables urbanos.

Dentro del sistema capitalista y ante el carácter mercantilizado de sus mercados, la limitación ocasionada por la restricción del poder de compra induce a que los pobres urbanos se encuentren dentro del grupo más vulnerable a sufrir procesos de exclusión de las condiciones de ciudadanía dentro de las ciudades. Existe una correlación entre la concentración de pobreza en el espacio y los procesos de marginalidad y de exclusión social. En estos espacios, las mejorías en las condiciones urbanísticas y los beneficios sociales consecuentes son más lentos, así como persiste la concentración de factores de riesgos que suelen determinar las trayectorias

¹³ Bourdieu y Passeron (2003) señalaban que la escuela, más allá de promover la movilidad social, reproduce las desigualdades propias de cada sociedad al seleccionar y mantener a los más privilegiados.

individuales comúnmente relacionadas con el fracaso educacional y laboral —condiciones que inviabilizan los procesos de ascenso e integración social.

Debido a la relación entre la pobreza urbana con los bajos ingresos, la ausencia de oportunidades de inserción al mercado laboral, las carencias de apoyo educacional y relacional y el bajo capital humano y social; la concentración espacial de la pobreza se convierte en un territorio que origina exclusión y desigualdad a la vez que se caracteriza por un hábitat derivado de la acumulación de déficit. El espacio residencial, comprendido como el entorno o hábitat inmediato, afectan de manera decisiva las trayectorias individuales y colectivas. La concentración exclusiva de los más pobres reproduce y refuerza la pobreza, la marginación y la exclusión social. Los atributos físicos, económicos, sociales e institucionales conforman la estructura en la que dichos elementos interactúan entre sí y configuran el estado de vulnerabilidad de los individuos. Al final, el territorio se vuelve en una fuente de reproducción de desventajas.

En términos urbanísticos, los mecanismos de exclusión urbana se refieren al acceso deficitario a bienes de consumo colectivo, es decir, a la vivienda y al entorno (Arraigada, 2000). Las Naciones Unidas (2010), por medio del programa ONU-Hábitat, extiende la definición por medio de la inclusión del concepto de asentamientos precarios, afirmando que un individuo o un grupo de individuos vive en uno de estos asentamientos si no consta de una o más de las cinco siguientes condiciones de servicios/instalaciones: 1. vivienda duradera (capaz de soportar las condiciones físicas y naturales exógenas); 2. espacio suficiente para vivir (no más de tres personas compartiendo una habitación); 3. acceso a agua tratada (que pueda ser obtenida sin la realización de esfuerzo extremo); 4. acceso a mejores condiciones sanitarias, en especial referente a los baños; y, 5. seguridad de posesión que asegure el no despojo forzado.

Partiendo de una concepción más amplia, una persona tiene más ventajas a medida que cuenta con un mayor abanico de oportunidades. La segregación urbana que surge vinculada a las diferencias en la capacidad de acceso al mercado laboral, en los ambientes de los más pobres se expresa por las condiciones de desventajas y por la dificultad de accesos a los servicios e infraestructuras. A estas razones, se suman mayores niveles de fracaso escolar, menos oportunidades laborales, mayor exposición a situaciones de violencia y de drogodependencia, discriminación racial, violencia contra las mujeres, violencia contra los niños, entre otros. Estos son claros cinturones de miseria y de graves problemas sociales como consecuencia de la explosión demográfica e insuficiencia en medio del desarrollo anárquico de los espacios de pobreza (Maricato, 2003; Aaron Gutiérrez, Palomero, 2008; Hernández *et al*, 2014). En

síntesis, los barrios urbano-marginales son “una re-traducción espacial de las formas de diferencias económicas y sociales”, los atributos de desventajas son vinculados al déficit urbano y monetario relativos a la pobreza.

Más allá de las desventajas objetivas y concretas, los espacios vulnerables y concentradores de pobreza sufren con los efectos de los estigmas que se recaen sobre ellos. Los estigmas son construidos sobre la base de los imaginarios urbanos que emerge de la asociación de la pobreza y los sucesos negativos. Los moradores de los espacios vulnerables suelen ser víctimas de esta asociación construidas en el sentido común de los demás sectores de la ciudad. Los estigmas territoriales forman parte de los mecanismos que reproducen y perpetúan las desventajas sociales de los pobres.

El estigma parte de la diferenciación de poder. El estigmatizado tiene menos poder con respecto a los que establecen el estigma, en ello, las etiquetas forman parte de los estereotipos de los grupos que les son ajenos. Estas construcciones de percepción afectan de manera negativa a los grupos sociales que los sufren (Link y Phelam, 2001; Sabatini *et al*, 2013). Estos efectos negativos se sienten objetiva (resistencia al convivio, barreras a las oportunidades laborales, etc.) y subjetivamente (construcción de expectativas y daño a la autoestima).

Los estigmas son barreras contundentes a los procesos de movilidad social. Estas barreras se dan por medio de la resistencia a la convivencia que incluye a distintas áreas de la vida, en donde los efectos más fuertes se sienten en un ámbito concreto, respecto al acceso al mercado laboral - en ello, forma parte de las estrategias de los estigmatizados ocultar la procedencia de modo a reducir las barreras que son establecidas por sus orígenes; y, otra característica más simbólica pasa por la construcción de la autoestima y la internalización del estigma de los cuales son víctimas. Asimismo, internamente a los espacios vulnerables, se forman mecanismos de defensa por medio de los procesos de diferenciación interna, donde emerge la idea de la microxenofobia espacial en donde los grupos estigmatizados establecen jerarquías y estructuran los imaginarios clasificatorios entre sí.

Por otra parte y ligado al estigma, se consolidan las prácticas de evitar al otro, desde ahí provienen distintas motivaciones: el miedo al contagio de malas costumbres, el peligro incrustado a establecer relación con la “gente peligrosa” hasta el miedo a exponerse a enfermedades de la pobreza. Estas prácticas inciden en procesos de aislamiento social de la pobreza que, a su vez, se vuelve en un elemento clave para entender el mantenimiento de los ciclos de vulnerabilidad de los pobres urbanos.

La estigmatización, la idea del aislamiento social y la perspectiva del *gueto* moderno (Wacquant, 2015) surgen como elementos especialmente desfavorables y potentes en la garantía del mantenimiento de ciclos viciosos de marginalidad y de exclusión. Se trata del capital relacional delimitado por la red de sociabilidad restrictiva, donde los pobres solo interactúan con otros pobres en áreas, igualmente, pobres. El aislamiento promueve especies de conductas alternativas no necesariamente compatibles o coherentes con la perspectiva de la ciudad como un todo. Es decir, los procesos de desintegración social pueden incidir en la aparición de subculturas.

La importancia del papel de la condición de aislamiento se vincula a la importancia de la sociabilidad y de la problematización de la relación e interacción con los “otros”. En la ciudad, la distribución de sujetos socialmente posicionados, condiciona (y es condicionada), refleja (y responde) a los desafíos de una nueva sociabilidad urbana construida a partir de una relación compleja entre las dimensiones objetivas y simbólicas. Las dimensiones simbólicas trascienden al hábitat inmediato y las desventajas se insertan en el marco más amplio con la presencia de elementos subjetivos ligados a estos símbolos preponderantes en ciudades capitalistas mercantilizadas y segregadas.

Las implicaciones del aislamiento social fueron destacadas en los trabajos de distintos autores como Bournazou (2008) como sumamente determinantes sobre el estado de vulnerabilidad de los pobres; Wacquant (2007) apuntaba que el aislamiento social se revela como un factor crucial en términos de desventajas espaciales; y, Van Zanten (2000) exponía que la experiencia comunitaria discriminatoria y una cultura de la calle son factores sumamente psicológicos que se constituyen en elementos de transgresión.

Es decir, las relaciones se expresan concepciones, discursos e imaginarios que se materializan en lugares habitados y apropiados. En estas interacciones sociales construyen formas distintas de ciudadanía (Saraví, 2008; Kuri, 2015). Se destaca la importancia de lo subjetivo junto a lo objetivo en marcos que dan sentido a los imaginarios urbanos y que resultan de la capacidad imaginaria vinculada a los sujetos sociales. Las imágenes expresan la realidad percibida reconstruida a partir de la mirada comprendida entre la materialidad y la inmaterialidad (Lindan, 2007; Hiernoux, 2007). El *status* está muy relacionado con el lugar que se ocupa en la jerarquía socioeconómica y se refiere al conjunto de relaciones sociales de poder en el contexto de estas ciudades y de estas sociedades capitalistas (Donat, 2018).

Las percepciones construidas tratan de relacionar espacios, sujetos y conductas de modo que se conforman las aberturas o resistencias hacia el contacto o convivencia entre los grupos.

La aversión a la pobreza, y a todo lo que ella lo representa, implica, a menudo, en procesos de aislamiento social de los pobres urbanos dentro de las ciudades. El estado de aislamiento social restringe el contacto con ejemplos positivos, reducen las expectativas con respecto a la propia vida y potencializa los efectos negativos del entorno inmediato marcado por precariedades de distintas naturalezas.

Las connotaciones que tiene la proximidad (positiva y negativa), las relaciones tejidas en este territorio (sociales, afectivas, identitarias, históricas), ya sea en el barrio, la calle o cualquiera que fuese la delimitación del entorno, representan una influencia importante en las prácticas cotidianas de los habitantes (Lazo y Calderón, 2014). Las experiencias de proximidad involucran activos afectivos, económicos, sociales, políticos y culturales que son esenciales para la construcción y desarrollo personal del individuo “si el hábitat contribuye a formar el *habitus*, este hace lo mismo con aquel, a través de los usos sociales, más o menos adecuados, que induce a darle” (Bourdieu, 2002, p.123).

La concepción espacial con referencia al “gueto” de Wacquant (2004) es especialmente interesante en este debate porque se refiere al espacio donde se establecen y se construyen las vidas cotidianas guiadas por normativas específicas que delinear el entorno y las trayectorias de vida en estos lugares. No obstante, en términos espaciales, el concepto de exclusión o marginalidad no se relaciona estrictamente con la idea del gueto, que asume contornos aún más radicales al incorporar la legitimación formal. Wacquant (2004) señala que un espacio es considerado un gueto al estar constituido por cuatro elementos: el estigma, el límite, el confinamiento espacial y el encapsulamiento institucional. El paralelismo institucional es síntoma del aislamiento espacial inflexible, al crear redes organizacionales.

“El gueto denota un área urbana restricta, una red de instituciones ligadas a grupos específicos y una constelación cultural y cognitiva (valores, formas de pensar o mentalidades) que implican tanto el aislamiento socio-moral de una categoría estigmatizada cuanto el truncamiento sistemático del espacio y de las oportunidades de vida de sus integrantes” (Wacquant, 2004, p.155).

Para el autor, los barrios habitados por sectores pobres (por ejemplo, en las favelas brasileñas, los ranchos venezolanos o los campamentos en Chile), que suelen tratarse de núcleos de abandono y desorganización, no son nada más que barrios de clase trabajadora que tienen lazos muy definidos tanto con la industria como con los barrios valorados, a los cuales ofrece mano de obra para los servicios cotidianos.

Los atributos (objetivos y subjetivos) particulares de la pobreza urbana son capaces de dificultar el acceso a las oportunidades laborales y de desarrollo en sus diferentes términos. Las restricciones basadas en los niveles de ingresos generan efectos multiplicadores que afectan

otras dimensiones de la vida - social, cultural y política. Es decir, representan la crisis de los mecanismos de reproducción social y de integración. La principal implicación de la conjunción de estas fuerzas se refleja sobre la herencia generacional de la pobreza. El espacio social se torna clave para evidenciar la concentración de desventajas que actúan en diversos frentes y, conjuntamente, se convierten en barreras objetivas y simbólicas para la superación de esta condición. Por fin, conviene señalar que la pobreza y las geografías de la pobreza deben ser comprendidas como efectos de la actuación del Estado, destacando la importancia de las políticas urbanas y sociales en el combate o promoción de las consecuencias de la concentración espacial de desventajas.

2.3. Las políticas públicas para la ciudad

La calidad de vida y el acceso a las oportunidades de integración en las ciudades se relacionan tanto con los niveles de satisfacción de las necesidades objetivas como con la atención a los requisitos simbólicos. Las políticas para la ciudad están, especialmente, centradas en los aspectos del primer conjunto, guardando relación directa con los elementos incrustados en el concepto del derecho a la ciudad (dimensión urbanística, social y política). Estas condiciones sufren influencias de factores que actúan de modo transversal en la construcción del aparato básico de reproducción social.

Los elementos involucran atributos de la política urbana que van desde la estructura de posesión del suelo, pasando por la orientación de la gestión hasta el acceso y la calidad de los servicios recibidos en las viviendas y en el entorno. Asimismo, la singularidad del espacio público de calidad y democrático capaz de promocionar el desarrollo de prácticas de convivencia e interacción es fundamental para el cumplimiento de las funciones de la ciudad.

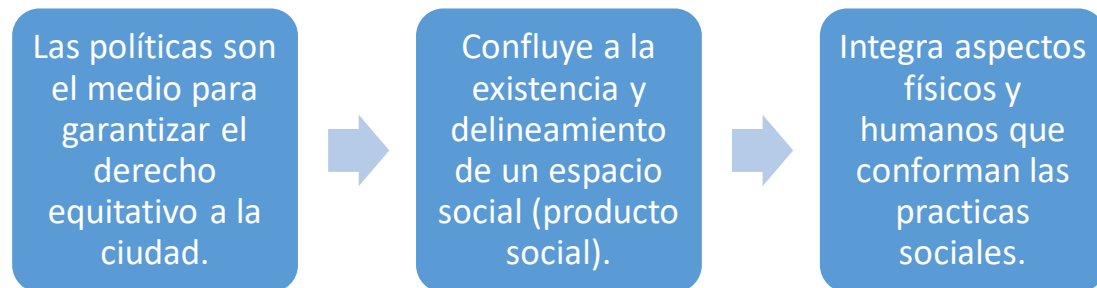
Por otra parte, el territorio urbano es comprendido como el reflejo espacial de la estructura social y sufre una interferencia directa de las dinámicas asociadas a los niveles de vulnerabilidad predominante entre los habitantes. Esta concepción se vincula, en un sentido más amplio, a la promoción del desarrollo humano. En este sentido, las políticas públicas de carácter socioeconómico son igualmente importantes para la construcción del hábitat y del derecho a la ciudad. Las políticas sociales con efectos económicos y geográficos, a ejemplo de los modelos de protección social, bajo la categorización de las políticas, se establecen como la acción social del Estado para compensar a los sectores sociales por medio del aseguramiento de la satisfacción de las necesidades elementales (Martínez y Palacios, 1996).

Las acciones políticas pueden actuar en el ámbito laboral, vivienda, educación, salud y seguridad social y ciudadana, son susceptibles de asumir varios frentes a la vez, en el sentido de brindar la protección y las condiciones a los beneficiarios para desarrollar sus habilidades humanas. Es decir, la intervención de las políticas públicas para la ciudad mezcla elementos de intervención física y social. Los grupos sociales vulnerables tienen dificultades para tener acceso a estas oportunidades (bienes, servicios y actividades) y convertirlos en activos.

De acuerdo con Hernández Aja (2000) la ciudad debe atender a un proyecto de autonomía mediante la libertad individual y manteniendo la responsabilidad social y ecológica. El autor enumera una serie de características necesarias para la construcción de estos requisitos. Según él, el conjunto de estrategias que se aproximan a esta construcción deben basarse en la participación de los ciudadanos y en la búsqueda de la calidad de vida, pasando por los siguientes principios: desmonetización, apropiación, territorialización y planificación integral.

1. Desmonetización: no se puede pagar —denotando la inaccesibilidad. deberá cumplir la misión de restaurador social, produciendo en su entorno un reequilibrio dotacional, suavizador de las diferencias económicas y sociales (tienen que producir un efecto multiplicador en el territorio donde se hace la intervención); las características demográficas y los cambios sociales demandan nuevos espacios y servicios, no se trata tan solo de conceder la asistencia social que palle la gravedad de su situación económica, sino cubrir la necesidad, como individuos sanos, de intervenir en su entorno próximo para colaborar en su transformación.
2. Apropiación: políticas que incrementen la participación en su diseño, ejecución y mantenimiento produciendo relaciones efectivas entre la actuación pública y la sociedad.
3. Territorialización: necesidad de que la gestión se aproxime a las poblaciones afectadas, de forma que se garanticen los éxitos en la detección de las carencias reales y las ofertas realizadas. La sociedad real está compuesta por grupos sociales que necesitan contar con los servicios clásicos del equipamiento básico y, al mismo tiempo, necesitan espacios de apropiación y de restauración social donde habitan.
4. Planificación integral: desarrollo de planes de intervención —la programación de inversiones públicas coordinadas que proporcionen un marco correcto y estable al objetivo de articulación social, verificando las diferencias entre las necesidades territoriales. Se trata de crear espacios de convivencia accesibles con usos múltiples y transparentes en su funcionamiento.

Tras reunir las premisas necesarias, las acciones de intervención de carácter integral deben ser dirigidas a abordar puntos relacionados con cuestiones urbanas, habitacionales, de posesión, sociales y ambientales. La influencia de las intervenciones de acción política sobre el cambio social/espacial en el cual actúa espera atender a la relación destacada a continuación:



Es decir, las políticas para la ciudad involucran aspectos funcionales, económicos y sociológicos, además de estéticos. La consolidación de ambos elementos es fundamental para promocionar el espacio social adecuado para la reproducción de las prácticas sociales y las estructuras de oportunidades en las ciudades. Los niveles de efectividad y alcance de las políticas son medidas en base a la relación coste/beneficio, sintetizada en la forma de indicadores e informaciones que revelan la adecuación entre instrumentos, metas y políticas.

No obstante, las peculiaridades presentes en cada territorio son cruciales a lo largo del proceso de aplicación de la política, lo que convierte esta acción en algo especialmente complejo y hace difícil su estandarización. En este sentido, Borja y Fernández (2018) señalan dos “trampas” comunes en el proceso de aplicación de políticas públicas: 1. el mimetismo o imitación isomorfa, como la referencia a la aceptación de “buenas prácticas” o de modelos adoptados desde del exterior; y, 2. las capacidades de las organizaciones e instituciones para desarrollar tareas demasiado complejas. Con respecto a este último término, el de “capacidades”, los autores lo relacionan a las organizaciones e instituciones capaces como aquellas que cumplen su función, desarrollando las competencias asignadas con efectividad y eficiencia, independientes del poder político, defendiendo el interés general y realizando su actividad de acuerdo a las leyes y al conocimiento técnico. En el concepto de capacidades se involucran las capacidades analíticas, gerenciales y políticas, todas ellas operando a nivel individual y organizativo pero, también, sistémico.

Desde una perspectiva más amplia, que incluye a las políticas públicas o no, y con respecto a los actores de estas acciones, Kaztman y Filgueira (2000) señalaban que el Estado, el mercado y las demás instituciones civiles propician una estructura de oportunidades para promocionar

la movilidad social. Así, los procesos de integración pasan por mecanismos relacionados con los distintos mercados urbanos, públicos o no. En este marco, los actores cumplen papeles específicos en la construcción del hábitat de las ciudades, entre los cuales se destacan el mercado inmobiliario, los industriales, los comerciantes y la administración pública como reguladores y agentes (Côrreia, 1989; Capel, 2016). Los actores construyen redes de articulación y de cooperación en medio de la adopción de estrategias. El diseño y las funciones de las políticas se adecúan a las coyunturas y forman parte de una estrategia muy amplia que va más allá de la intervención puntual en la que se aplican.

Asimismo, las relaciones que se establecen entre los actores se producen bajo el contexto sociopolítico, institucional y de dependencia predominante. Martínez y Palacios (1996) señalaban que las formulaciones políticas y el modo general en que los problemas sociales son atendidos por el Estado responden, en gran medida, al marco conceptual e ideológico en los cuales los gobiernos se desarrollan. Es decir, las políticas surgen dentro de contextos políticos y de gestión particulares que guían la adopción de las acciones, desde la planificación hasta la evaluación.

A este debate se añade la adopción del enfoque participativo, donde las formas de gestión ganan complejidad en la medida que involucra la participación ciudadana en los proyectos y políticas aplicadas. En el marco de este último enfoque, la gestión social o popular, en su versión más radical, ocurre cuando la sociedad se organiza y se hace cargo de los servicios de manera más o menos independiente. Conviene señalar que los escenarios expuestos tampoco excluyen a la cooperación entre actores o la adecuación de estrategias políticas que mezclen las formas de gestión. La gestión del territorio urbano es una parte crucial de la política.

Debido al carácter colectivo de estas intervenciones, el Estado es el actor legitimado de dimensión política para generar condiciones de distribución con el principio de la universalización, más allá de la actuación del mercado.

La intervención (...) del Estado es insustituible. En primer lugar porque el capital privado no está dispuesto a asumir el riesgo de depreciación virtual inherente a la provisión de bienes públicos. Tampoco ha alcanzado los niveles de acumulación previa que de manera individual estén en capacidad de reemplazar los esfuerzos colectivos que se deben movilizar para tal efecto (Alfonso y Oscar, 2009, p. 136).

El diseño institucional que asume las formas políticas impartidas pueden ser aplicadas desde una perspectiva *Top Down* - arriba hacia abajo con acciones con tendencia a la homogeneización; y, desde las organizaciones de base, diseñadas para responder a las demandas específicas que surgen en cada territorio, obedeciendo a las particularidades y

reclamos de los grupos y de los espacios. En el debate sobre la particularidad de la política se destacan los papeles que desempeñan los movimientos sociales por medio de actores como asociaciones de vecinos, grupos de colectivos organizados, entre otros que actúan directamente en el territorio y responden de forma más particularizada a las demandas.

Las políticas para la ciudad pueden asumir enfoques más o menos intervencionistas o neoliberales, considerando, entre otros puntos, el papel del Estado y del capital privado. Las políticas neoliberales para la ciudad encuentran sus principales marcas en el avance del capital con una marcada desregulación/financiación y relativización del papel del Estado. La política neoliberal, a menudo, necesita de actuaciones de regulación pública más estrictas, en la medida en que la constante búsqueda por plusvalías suele dejar los intereses comunes en segundo plano. Los arreglos institucionales como la asociación pública-privada, los derechos de concesión y la privatización de servicios y bienes públicos son ejemplos de este modelo, donde existe una estrecha relación con los niveles de gastos sociales que suelen ser más bajos en los marcos de estas políticas.

La inversión en las ciudades se vuelve en un espacio abierto para la actuación del capital. Las políticas urbanas se muestran especialmente rentables en el marco de distintos negocios que pasan desde los servicios públicos a la planificación de la ciudad, e involucran gran volumen de capital financiero. Para ello, muchas veces se cuenta con el apoyo de los gobiernos por medio de normativas y de asociaciones. Por lo general, la intervención privada incide en procesos de mercantilización que excluyen a la demanda no solvente del servicio. Esta dinámica se aplica a distintos recursos urbanos e involucra, asimismo, la utilización de recursos públicos para subsidiar la búsqueda de mayores márgenes de lucro privado.

Por otra parte, a la vez que las acciones políticas impartidas por el Estado son guiadas por la perspectiva de universalidad y garantía del interés común, éstas encuentran sus limitantes en aspectos ligados a la incapacidad de los gobiernos para responder de forma eficaz y eficiente a las demandas sociales. En medio de esta cuestión, Capel (2016), al señalar los puntos mencionados en el foro urbano mundial en 2014, apuntaba que la presencia de distintos niveles administrativos que involucran las políticas para la ciudad lleva a conflictos de interés a nivel administrativo y de los representantes de la sociedad civil. Las limitantes para la implementación de las políticas se refieren, además, a la incapacidad fiscal y al bajo desarrollo institucional de los gobiernos (Sosa, 2006). Se trata de aspectos que combinan elementos ligados esencialmente a la debilidad institucional y a la incapacidad organizacional/participativa a la hora de poner en marcha las acciones.

Asociado a estos aspectos, la perspectiva de la política centrada en el lugar o en las personas son formas dicotómicas en la búsqueda de mayor eficiencia (Crane y Manville, 2008). Las principales críticas dirigidas a la ayuda basada en el lugar, se refieren a la focalización, a la cobertura y los incentivos a la movilidad (obligando a los pobres a mantenerse en los lugares empobrecidos). Las limitaciones derivadas de estas características inciden sobre la ineficiencia de la política en la medida que direccionan los subsidios/ayudas/soportes a personas que, no necesariamente, necesitan de ella, pero que viven en un determinado lugar. Por otra parte, los lugares cumplen un rol determinante en la estructura de oportunidades y en la atención a los requisitos de reproducción social, siendo imprescindible el soporte de las condiciones espaciales en este proceso, adecuando la política a la visión integral del conjunto.

Al ser la ciudad, un espacio dinámico en constante movimiento, las políticas de planificación y de ordenamiento del territorio suele ser insuficientes para hacer frente al aumento de la demanda de suelos de las ciudades o de sus alrededores. Asimismo, por medio de la corrupción urbana (Kowarick, 1979), el poder público amplía la distribución desigual de las inversiones generadoras del bienestar urbano. Las prácticas inmobiliarias captan la existencia de servicios urbanos vinculados a la calidad de vida en las ciudades.

La articulación, en el sentido de reclamar la acción política, guarda una relación directa con los niveles de organización social existente. Los movimientos sociales y las asociaciones de vecinos o de grupos ligados al territorio son ejemplos de agentes fundamentales de actuación de base. La comunidad ejerce un importante papel en todo el proceso, pasible de participar en todas las etapas, partiendo de la concepción, ejecución y evaluación posterior, habiendo una visión integrada de la construcción participativa continuada del espacio. Las relaciones establecidas con la gente deben actuar influyendo positivamente sobre la sustentabilidad y efectividad de la acción política.

Los movimientos sociales urbanos son una de las más importantes formas de representación de la sociedad civil. Los grupos deben poseer uno o más elementos comunes que los motiven a organizarse para reclamar, monitorear o cambiar una determinada forma de funcionamiento o situación verificada en el ámbito de sus áreas de intervención. Castells (2012) señala que, por lo general, los movimientos sociales suelen desencadenarse por emociones derivadas de algún acontecimiento que ayuda a los manifestantes a superar el miedo, desafiar al poder, a pesar del peligro inherente de sus acciones.

El punto central de la política pasa por la idea de construir una planificación dedicada a atender los intereses efectivos del público objetivo. Las formas de gestión, ya sea mediante los

mercados y en distintos modelos de relación con el Estado —liberal, clientelista o centralista— así como, la adopción de una perspectiva más participativa e integradora, abarcan distintas formas de acciones, que aunque no necesariamente sean espaciales, tienen innegablemente el componente de integración espacio/social.

Asimismo, las acciones que actúan sobre el cuadro social asumen efectos diferenciados por género y por grupos de edad, según los grados de mayor o menor vulnerabilidad, siendo imprescindible la consideración de este conjunto de aspectos. Por otra parte, los desafíos también se relacionan con la necesidad de transitar por los terrenos de la micropolítica de los imaginarios urbanos que son fundamentales para la producción del espacio social. Los imaginarios urbanos son determinantes para la construcción de las percepciones orientadoras de la consolidación y ocupación de la ciudad.

Borja y Fernández, (2018) sugieren un enfoque más centrado en la experimentación, colaboración, análisis de contexto y mediación interactiva de los avances en el proceso de implementación, así como a las capacidades que se van fortaleciendo en esos procesos. Sin embargo, las intervenciones realizadas son vulnerables a fenómenos que suelen comprometer la eficacia de los objetivos planeados, sobre todo, en lo que se refiere a los conflictos derivados de juegos de intereses. En ciudades mercantilizadas, los intereses particulares suelen ser muy fuertes, con evidentes casos de captación del Estado, especialmente por parte del mercado inmobiliario —actor que mantiene un gran protagonismo en la estructuración de los espacios urbanos. Asimismo, la aplicación de las políticas también es vulnerable a los cambios de gestión o de estrategia utilizados por los gobiernos.

Con respecto a los espacios vulnerables, las políticas los afectan directa e indirectamente. Desde la perspectiva neoliberal¹⁴, la mercantilización de las políticas y los efectos de la exclusión, derivados de la necesidad implacable del consumo y canalización de los mercados urbanos hacia los sectores privados, ejercen su efecto principal de exclusión sobre los espacios pobres urbanos. Por otra parte, las políticas de intervención directa (como los conjuntos de vivienda social, por ejemplo), al final conforman barrios que son el producto de las políticas estatales en materia de vivienda, urbanismo y planificación, y en el fondo, son una cuestión política desde su surgimiento y consolidación, como señala Wacquant (2007).

Las propuestas de renovación urbana en general y las de urbanización de asentamientos precarios suelen generar incrementos de plusvalías y la elevación en los precios del suelo que

¹⁴ Bajo un contexto institucional más amplio regido por reglamentos específicos de los cuales la política urbana forma parte.

inciden en mejoras de calidad de la vida local. No obstante, el incremento en el precio del suelo o la mercantilización de los servicios, sin la aplicación de otras medidas alternativas, promueven movimientos de expulsión de la población originaria, cambiándola por individuos con poder adquisitivo superior. Se habla de los procesos de gentrificación.

Los procesos de gentrificación se generan a partir de procesos económicos y materiales conducentes al reemplazo de una población residente tradicional de menor ingreso por personas de mayor capacidad económica, se plantea que la producción del espacio no es solo un proceso de transformación material sino, también, simbólica (Hiernaux y Gonzalez, 2014). Los atractivos adicionales ofrecidos generan costes en distintas formas (costes de oportunidad, aplicación de tasas, etc.). Por ello, la política pública suele ser un instrumento que expone a la población original a requisitos no compatibles con una realidad marcada por la ausencia de ingresos monetarios. La gentrificación se vincula tanto con el poder de las políticas urbanas como con la apropiación del espacio por los grupos más poderosos. Es decir, se trata de un proceso íntimamente ligado a la política urbana y, sobre todo, con los logros sociales y urbanísticos alcanzados por la misma.

En cierta medida, el espacio deja de cumplir su papel social y pasa ejercer la función de producción a través de la especulación. La gentrificación se vuelve una amenaza a un proyecto que garantiza la equidad espacial cuando la intervención estatal subsidia indirectamente el incremento en la rentabilidad de entes privados sin la debida regulación. Este proceso puede convertirse en un fenómeno consecutivo con implicaciones sobre la falta de efectividad de las políticas públicas urbanas ejecutadas. La planificación urbana es, por lo tanto, un instrumento de inclusión o exclusión social que genera impactos a corto y largo plazo.

Los distintos espacios asumen peculiaridades que impiden que la actuación política defina de forma homogénea las acciones indicadas en el sentido de promocionar el derecho a la ciudad. Pradilla (2015) defiende la adopción de teorías y políticas descolonizadas. Para el autor, la estandarización de las diferentes regiones del mundo incide sobre contradicciones no deseables en el ámbito del entendimiento de las cuestiones que involucran la ciudad.

2.4. Los límites de las políticas para la ciudad aplicada a los espacios vulnerables, la búsqueda por el reconocimiento y la propensión a la acción delictiva

Los aspectos presentados en los apartados anteriores dibujan las características y mecanismos de las ciudades y de la pobreza/ vulnerabilidad urbana, así como las principales

formas de actuación pública para responder a los elementos necesarios a la reproducción social y alcanzar los umbrales mínimos del desarrollo personal en el contexto de las ciudades. Como última parte de esta reflexión teórica se optó por presentar cómo los aspectos que involucran a la construcción de las perspectivas y de las aspiraciones individuales se desarrollan en medio de sociedades sumamente desiguales y de espacios urbanos segregados y cómo estos intervienen sobre los límites de la política.

Partiendo desde el contexto objetivo y concreto, las políticas públicas para la ciudad son instrumentos primordiales en la atención de los atributos elementales que giran alrededor del concepto del derecho a la ciudad. No obstante, y en el marco de ciudades sumamente capitalistas y desiguales, un conjunto de aspectos simbólicos son construidos y generan una gama de necesidades que van más allá de las respuestas ofrecidas por las acciones de políticas públicas vinculada con el concepto inaugurado por Lefebvre.

Las limitaciones de renta que estructuran las vulnerabilidades de la pobreza, los contextos de exclusión del entorno y los estigmas cambiantes de acuerdo a las circunstancias llevan a que los límites de las políticas posean componentes complejos. En ello, se mezclan elementos psicológicos y culturales de las necesidades humanas, en donde la política no es capaz de llegar, aunque ellas (las políticas) sean muy importantes a la reducción de los niveles de vulnerabilidad.

Los impactos de las experiencias de exclusión y el relativo aislamiento social inciden sobre las construcciones de las perspectivas asociadas al futuro. Pese su carácter imprescindible, la política es capaz de alcanzar hasta cierto punto, mejoras sobre las condiciones de los pobres urbanos, sobre todo en el corto plazo, sin embargo éstas no actúan sobre los aspectos de construcción y de imposición de identidades/ papeles sociales que les son impuestos desde el nacimiento, compatibles con las diferencias de clase. Las perspectivas formadas en medio de contextos de precariedad y restringidas por la inserción a redes de sociabilidad muy limitadas inhibe la construcción de las ambiciones a largo plazo. En este sentido, el sentimiento de nada que perder se mezcla con la perspectiva de poder y de protección que se concretizan en el espacio inmediato. Ahí tenemos el primer vínculo con la conducta delictiva: el sentido de no tener nada que perder aumenta la propensión a involucrarse con actividades con alto riesgo.

Por otra parte, los pobres urbanos están integrados a una economía de mercado y forman parte de la sociedad urbana, por ello, reciben las apelaciones ligadas, especialmente, al consumo. En este proceso, se resalta la conjunción de características de la pobreza, con largo histórico de formación, y los activos generadores del reconocimiento social que fueron

cambiantes en el tiempo. El capitalismo del consumo es muy potente en la construcción basada en la asociación de identidades estructuradas sobre la adecuación a los patrones de consumo y de comportamientos impuestos desde arriba hacia abajo. En este sentido, se interactúan aspectos de poder y del consumo en medio de la desigualdad social (objetiva y subjetiva).

Esta línea de argumentación sigue la idea defendida por Bauman (1988) de que el capitalismo guiado por la lógica del consumo, triunfo fundado por la competencia simbólica y la búsqueda de integración social mediante la adecuación a los patrones difundidos, es capaz de generar impactos y moldear las vidas y los comportamientos individuales sin que el individuo pueda darse cuenta de la presión que recibe. El autor señala que la mezcla de la búsqueda por la libertad y la autoconstrucción de la personalidad se forman sobre las bases de imágenes difundidas, en donde se vinculan elementos de éxito, como un estado a los cuales uno desea alcanzar. La segmentación del consumo articula elementos psicológicos con poder sobre cada clase indistintamente. Es decir, las relaciones de poder y de autoafirmación estimulan la competencia entre individuos próximos.

“Entre estos patrones sobresale uno (...) el patrón del éxito como distinción simbólica, alcanzable (...) mediante la rivalidad de gustos dentro de los grupos de *status* y la competencia de gustos de ellos (...) es el primer patrón de libertad individual y de autoafirmación que puede ser utilizado, no sólo en fantasías ideológicamente inducidas, sino en la vida práctica de la mayoría en la sociedad capitalista” (Bauman, 1988, p.98).

La lógica de este patrón es lo bastante fuerte para influenciar tanto a la sociedad en general como a las clases en particular. La búsqueda por la autoafirmación con base a los patrones establecidos, desde un nivel alto, garantiza el mantenimiento de la demanda, en el cual, la diferenciación se establece desde muchos atributos de la vida cotidiana. Las fuerzas del consumo logran llegar a los más remotos espacios del planeta, asociándolo a un modelo éxito y casi siempre haciéndose uso de elementos psicológicos estructurados sobre la belleza, el poder, el confort y la felicidad. El consumo y su asociación con atributos o estados, que todos o casi todos anhelan, aseguran la competencia entre los individuos (clientes) al mismo tiempo en que mantiene la dinámica de funcionamiento de los mercados en sociedades consumistas.

Al tener en cuenta la forma marginal de integración de los pobres urbanos en un contexto de ciudades mercantilizadas, se observa dos puntos propicios fundamentales al surgimiento de institucionalidades paralelas y de motivación a la participación en prácticas delictivas. La primera es que estos grupos comparten las expectativas y aspiraciones impuestas desde el ámbito superior, pero las restricciones objetivas de naturaleza material que son fortalecidas por un conjunto de aspectos simbólicos actúan como barreras concretas a esta participación. La

segunda es que las características y las implicaciones del aislamiento social cumplen el rol determinante en este proceso.

Cabe aquí hacer un puente con la perspectiva de Wacquant (2006) en donde hace un paralelo del gueto con la prisión, mientras que la prisión funciona como un “gueto jurídico”, el gueto es una especie de “prisión social”. Ambos tienen como misión confinar a una población estigmatizada con el fin de neutralizar la amenaza material o simbólica que esta población plantea para la sociedad de la que, por decirlo así, ha sido extirpada. Aunque el espacio de la pobreza no se vincule inmediatamente a la perspectiva del gueto de hecho, absorbe aspectos de estigma y de aislamiento que lo remiten.

Partiendo de una visión clásica, haciendo referencia a los orígenes de la diferenciación social que remete al discurso de Rousseau sobre los orígenes de las desigualdades entre los hombres, el ser humano necesita demostrarse particular con respecto a los demás. En ello, las distinciones según atributos de fuerza y de pertenencias son objetos de diferenciación. En medio de la lucha por la consideración, se necesita tener y demostrar tener las cualidades objetivas (materiales) y atributos físicos, además de cualidades subjetivas relacionadas a los símbolos que son admirados en cada sociedad específicamente. En su discurso, Rousseau hizo un recorrido sobre la evolución de las diferencias humanas, congregando una serie de elementos psicológicos que surgen vinculados a la propiedad y a las capacidades diferenciadas en los procesos de cultivo de la tierra, estos elementos están en la base del surgimiento de las desigualdades. Merece destacar el hecho de que las diferencias entre los seres humanos se dan paralelamente a la convivencia y a la vida en sociedad.

Luego de las reflexiones presentadas, se prioriza el papel de las redes delictivas que logran actuar sobre la construcción de las perspectivas de dos modos principalmente: el reconocimiento por los parias y el acceso/presunción de los bienes de consumo. Estas características remiten al análisis de Hobsbawm (1976) que versa sobre el bandolerismo social, en el cual, el bandido es un actor social y que la motivación en participar del crimen no son sólo económicos sino que es una mezcla de factores se vinculan a ellos: consumo y reconocimiento social.

“El hecho social de la situación social del bandido es, efectivamente, su ambigüedad. Es un marginado y un rebelde, un pobre que se niega a aceptar las pautas normales de la pobreza y que establece su libertad por medio de los únicos recursos que están al alcance de los pobres: la fuerza, el valor, la astucia y la determinación. Esto le aproxima de los pobres: es uno de ellos (...) al mismo tiempo, el bandido resulta inevitablemente apresado en la de riqueza y de poder (...) es un representante y campeón de los pobres y una parte integrante del sistema de los ricos” (Hobsbawm, 1976, p. 106-107).

La conjunción de tres elementos presentes en las realidades de los espacios vulnerables justifican a que estos espacios suelen ser la cuna del crimen y de sus actores, son ellos: 1. entorno marcado por la precariedad y descredito institucional; 2. el estímulo a la integración vía medios materiales; y, 3. aislamiento social consecuente de los estigmas de la pobreza. La construcción de este escenario de centralidad del consumo y la participación de las expectativas asociadas a los elevados círculos de poder traen indicios de hasta donde la política pública es compatible con los objetivos que son planteados cuando son aplicadas a los entornos vulnerables.

La dimensión que asume los caminos alternativos para alcanzar a la integración deseada se levanta proporcionalmente a las discrepancias existentes entre estos deseos (de integración inmediata) y el tiempo de respuesta determinado por la actuación de la política tradicional. En el marco de estructuras de integración centrada en el consumo (de las cuales los pobres forman parte), las instituciones formales representan una alternativa muy lenta, al mismo tiempo en que la calidad del servicio público suele presentar déficit y barreras de eficiencia muy marcadas. Es decir, las perspectivas individuales para lograr el éxito asociado a las estrategias de las políticas suelen reducirse en la medida que se consolidan las opciones alternativas para alcanzar la anhelada integración social. En este contexto, juega un importante papel los ejemplos de éxito vistos y vividos desde cerca.

Estas articulaciones coinciden con elementos señalados prematuramente por la organización mafiosa, en los cuales en un doble movimiento de huir de la miseria y de asumirse un compromiso de poder, lealtad, dependencia y de protección mutua. La literatura dedicada a esta organización trae importantes similitudes con el comportamiento delictivo en los espacios vulnerables. El surgimiento y la organización de institucionalidades paralelas se estructuran a partir de las experiencias de transgresión y ganan fuerza con la unión de elementos políticos, de protección, lealtad y reconocimiento. De un lado se encuentra la búsqueda por el reconocimiento y el papel del consumo, en la medida que las actividades delictivas ofrecen ganancias monetarias por encima del promedio de la pobreza; del otro, los efectos del estigma sobre el aislamiento social y la constitución de instituciones aparte.

Hobsbawn (1974) describe tres acepciones que significó la mafia: 1. sistema paralelo (tranquilidad interior/ supremacía afuera) frente al extranjero opresor; 2. aristocracias locales a la cabeza con redes de influencias construidas alrededor del líder y protección paternalista; y, 3. transitan en una sociedad oprimida y miserable formó “la equidad” unida a él por una relación de dependencia y lealtad en medio de códigos de conducta especial (hombría y la

actitud de dureza). La siguiente frase del autor “el mafioso nunca recurre al Estado para solucionar sus querellas privadas, sino las soluciona ellos mismo” se refiere al surgimiento del aparato paralelo tanto normativo como de organización social.

Con respecto a las características dispuestas por el autor, la única diferencia más evidente entre las organizaciones mafiosas y las redes delictivas de los espacios vulnerables son las relativas al papel del liderazgo de las aristocracias. En el caso de los espacios de vulnerabilidad urbana, los líderes de las organizaciones delictivas suelen emergerse entre los propios representantes de la pobreza que buscan integrarse vía consumo y vía poder haciendo uso de las herramientas que ellos tienen disponibles.

Hay muchas maneras en las que se puede responder la tarea de construir la propia identidad, el momento de esta construcción es el más propicio para la adhesión a las bandas delictivas, en donde los riesgos incrustados son poco considerados frente a la búsqueda de la autoafirmación de uno mismo. Esta coincidencia temporal se da en el periodo de la adolescencia y juventud, siendo esta la razón principal por la cual estos grupos etarios son los que predominan en la práctica delictiva.

En medio de estructuras marcadas por la protección y por la lealtad, consecuentes con prácticas violentas, la fama y la reputación son ingredientes indispensables al mafioso. A pesar del componente violento, se genera alrededor de la red delictiva una trama de intereses (empresariales, colectivas y particulares) con una marcada troca de favores y garantía de la protección, lo que lleva a la adaptación e, incluso, a la simpatía de los ciudadanos comunes. “La esencial y consagrada práctica de la extorsión se puede atrincherar tan profundamente que se hace difícil distinguir entre víctimas y cómplices, pues los límites de la extorsión pueden adquirir connotaciones bastante ambiguas Gambetta (1992, p. 130).

Existe una sumisión del campesinado – léase individuos vulnerables - a la doble opresión del Estado y de la mafia como el estado paralelo. En sociedades sin estado, la ley adquiere formas específicas. La gente suele verse a sí mismo como incapaz de participar de los mecanismos ligados a las instituciones tradicionales/formales, a la vez en que pasan a integrar a una sociedad paralela. En esta sociedad, las expresiones de la violencia aparecen como más agresivas, respondiendo a las cuestiones que surgen en un marco de violencia con las propias manos guardando la confianza a la eficiencia de las instituciones paralelas.

La pobreza se compone por los excluidos de los mecanismos impuestos a una sociedad dominada por los altos patrones de consumo. Se forma una organización paralela que es marginada de la principal, pero que se integra por sujetos que igualmente poseen deseos y

sentimientos de integración. El aislamiento impulsado por el estigma estimula la formación de una institucionalidad paralela que replica a nivel micro estas actitudes, pero con características particulares especialmente potentes en el sentido de la desvinculación y del descrédito en los papeles y en los efectos de las instituciones formales y tradicionales de la política. Las instituciones paralelas que se forman en estos territorios se revelan especialmente atractivas como estrategia de integración vía consumo y de reconocimiento en medio de la emergencia de un estado paralelo de rasgos clientelistas que asume el papel protagonista de la red de apoyo interna. El líder delictivo es la figura principal de poder entre los parias.

Al hacer el contrapunto con las políticas, éstas se centran en la atención de la reducción de la vulnerabilidad que actúan por diversos frentes y, hasta cierto punto, logran integrar a los espacios de pobreza tanto en el sentido urbanístico como en las cuestiones sociales y económicas. No obstante, la condición humana presupone el atendimento de otras necesidades que pasan por el reconocimiento y por la consideración bajo determinados elementos que les son impuestos.

La cobertura ofrecida por la política en espacios vulnerables logra cubrir necesidades que, sin ellas, difícilmente podrían ser suplidas, pero el deseo por la integración impulsada, especialmente, por la democratización de los medios de comunicación estimula aspiraciones de consumo y de poder sumamente lejanas a los grupos vulnerables. La precaria estructura del entorno, mejorada con respecto al pasado, no es compatible con los umbrales presentes en los demás sectores de la ciudad. Por otra parte, las instituciones formales ligadas a la educación y al trabajo no forman parte de las perspectivas pensadas por ellos en la medida en que se demanda demasiado tiempo y dedicación en medio de muchas barreras y déficits presentes. Asimismo, las necesidades y las urgencias son inmediatas y cotidianas.

Los límites de la política aplicada a los grupos vulnerables se vinculan a los elementos constituidos en la formación de la expectativa de alcance de umbrales de integración compatibles con el restante de la sociedad. Las políticas actúan reduciendo la vulnerabilidad a través de aspectos concretos y subsidian la reproducción social urbana en el marco de servicios, equipamientos e, incluso, en el sentido de las luchas y movilización social. Los efectos de la política se paran en los límites construidos por el estigma que intermedian elementos simbólicos de percepción interna y externa que, por su parte, implican en consecuencias y barreras concretas a la construcción de aspiraciones más ambiciosas con respecto a la propia vida y al soporte que las políticas son capaces de ofrecerlos.

En este sentido, el aislamiento, la integración y los ejemplos juegan un importante papel como soporte a la confianza del poder de los mecanismos formales para ofrecer los instrumentos necesarios a la búsqueda por el reconocimiento social. En la medida que se les es negada la integración exterior al entorno, el esfuerzo individual se vuelve hacia dentro y hacia fuera, también, se crean las instituciones; es decir, los intentos y los deseos por la integración se direccionan a donde se les es posible. Va a generar más poder, la alternativa que se encuentre más próxima, por próxima se entiende, rápida, fácil y efectiva ante las necesidades, los deseos y la baja autoestima.

En este contexto, los componentes de las organizaciones mafiosas son capaces de sugerir una salida teórica a la justificación de las motivaciones sociales y psicológicas que involucran la participación a las conductas delictivas que pasan por la integración por medio del consumo y por los deseos de reconocimiento por los individuos, en la medida que estas personas presentan dificultades para ir más allá de los espacios circundantes. Eso no quiere decir tampoco que los efectos de estas organizaciones paralelas se queden restringidos al espacio inmediato, las redes que las estructuran pueden y suelen asumir un enfoque más globalizado, contando con centros de comando sumamente poderosos y exteriores a los espacios concentradores de pobreza.

2.5. Consideraciones finales sobre la segregación, la pobreza, la vulnerabilidad, las políticas y sus límites

Los atributos de los espacios urbanos en medio de la actual forma del capitalismo les conceden a las ciudades el poder de ser motores de la economía mundial, además de las características históricas de centralidad. En las actuales sociedades del conocimiento, sometidas a reglas impuestas por un capital global y flexible, los medios de producción y las formas de gestión dibujan las bases de la pobreza y de la marginalidad postindustrial, ambas estructuradas sobre una mayor precariedad laboral. En las ciudades, estas circunstancias se reflejan por medio de la elevación de la desigualdad social y por las formas de segregación/separación de los grupos, que logran acceder a los recursos dispuestos de manera diferenciada.

Debido al carácter mercantilizado de los mercados urbanos, la limitación ocasionada por la restricción del poder de compra induce a que los pobres se encuentren dentro del grupo más vulnerable a sufrir con los procesos de exclusión de las condiciones de ciudadanía. Existe una

correlación entre la concentración de pobreza en el espacio con los procesos de marginalidad y de exclusión social en los mismos. La concentración de desventajas espaciales involucra a las precarias condiciones urbanísticas, los efectos de exclusión derivado de la situación socioeconómica y a los impactos de los estigmas y del aislamiento social. La reunión de factores de riesgos suele determinar trayectorias individuales comúnmente relacionadas al fracaso, en ello, el espacio presenta dimensiones claves para explicar la perpetuación de la pobreza y de la vulnerabilidad.

En este sentido, la política pública para la ciudad debe poseer un conjunto de atributos para asumir a la función de corregir los fallos y atender a las condiciones necesarias a los individuos para la reproducción social urbana. La actuación conjunta entre las acciones de políticas urbanas y sociales es responsable de generar los impactos positivos por medio de los subsidios a la integración y a la garantía de la ciudadanía a los más grupos desprotegidos. Es decir, las políticas públicas para la ciudad son acciones de combate a la desigualdad social y a la distribución desigual de recursos espaciales. Si, por una parte, las políticas públicas son imprescindibles para disminuir la vulnerabilidad urbana; por otra, ellas presentan el límite marcado por los estigmas y por las consecuencias que las experiencias de exclusión generan sobre las expectativas de cambios positivos a lo largo de la vida. Estas experiencias de exclusión inciden sobre la baja autoestima y en el descrédito en el papel y en el poder de las acciones políticas y de las instituciones para ofrecer los soportes a los procesos de ascenso y de integración social de estos grupos.

Los grupos vulnerables comparten las elevadas expectativas que les son presentadas por medio de la democratización de los medios de comunicación - responsables por la difusión de patrones aristocratizados, de vida y de consumo - al mismo tiempo en que conviven con un entorno marcado por la precariedad y por la discriminación a la pobreza. En este contexto, las redes delictivas se muestran especialmente atractivas en la medida que estas ofrecen los medios de consumo y las relaciones de poder capaces de responder a los deseos de integración y de reconocimiento social entre los parias.

Los cambios en la organización del sistema económico vienen dibujando características de la pobreza y de la vulnerabilidad urbana, especialmente, más agresivas con respecto al pasado. Este escenario resulta de un marco de flexibilidad y de desprotección laboral, debilitando la principal forma de integración a la actual sociedad del consumo: el empleo. Asimismo, la división internacional del trabajo no permitió la consolidación de perspectivas más positivas en el sentido de la minimización de la pobreza en determinados espacios en ningún momento

de la historia de la humanidad, ni siquiera en los períodos más propicios de expansión económica y de predominancia de los regímenes de bienestar. En este conjunto, se encuadran, en mayor o menor grado, los países de América Latina y el Caribe. El siguiente capítulo presenta las características de los procesos de urbanización, de las ciudades y de la pobreza urbana en la Región.

Capítulo 3. La ciudad y la pobreza urbana en América Latina y el Caribe

Son 20 los países que integran el conjunto heterogéneo de naciones en América Latina y el Caribe. Dentro de la Región, hay miles de ciudades y muchas diferencias entre ellas, diferencias que también se encuentran entre las ciudades en lo interno de cada país. De acuerdo con las informaciones publicadas más recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2015, el 80% de la población de Latinoamérica —que corresponde a alrededor de 450 millones de personas— reside en ciudades (los datos la clasifican como una de las regiones más urbanizadas del mundo); el 30% de los hogares se encuentran en barrios informales y el 66% del total de pobres de la Región están concentrados en las zonas urbanas. El BID apunta que si se mantiene la tendencia de ritmo acelerado de urbanización verificado a lo largo del siglo XX (destacando el período a partir de la década de 1950, cuando se registró una tasa de crecimiento exagerada¹⁵), para el año de 2025, 100 millones de habitantes se concentrarán en apenas cinco ciudades del continente: Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Lima y Bogotá.

Los procesos que influyeron en la urbanización de la Región estuvieron y siguen estando relacionados con factores que involucran, además de cuestiones demográficas y económicas, elementos políticos, culturales, sociológicos y psicológicos. La economía regional, apropiándose de conceptos procedentes de la física, explica que la urbanización se deriva del resultado de la actuación de fuerzas de arrastre (a las ciudades) y expulsión (del campo) que operan en la constitución o consolidación de los núcleos de concentración humana nuevos o antiguos. Las fuerzas de arrastre corresponden a los elementos que generan atracción hacia las ciudades, mientras que las de expulsión comprenden las fuerzas que se ejercen sobre la población de un determinado espacio por no presentarse las condiciones de retención lo suficientemente capaces.

En América Latina y el Caribe, debido a las mejorías sanitarias verificadas durante el siglo XX, se observó un fuerte incremento de la expectativa de vida (de 29 años en 1900 a 74 actualmente). Asimismo, el elevado promedio de hijos por familia en los años de 1950 y 1960 justificó parcialmente la explosión demográfica en sus ciudades en el periodo. Parte de las causas principales fueron los procesos de industrialización, el incremento de los servicios de infraestructura de transportes y la capitalización del campo. Otras causas como la

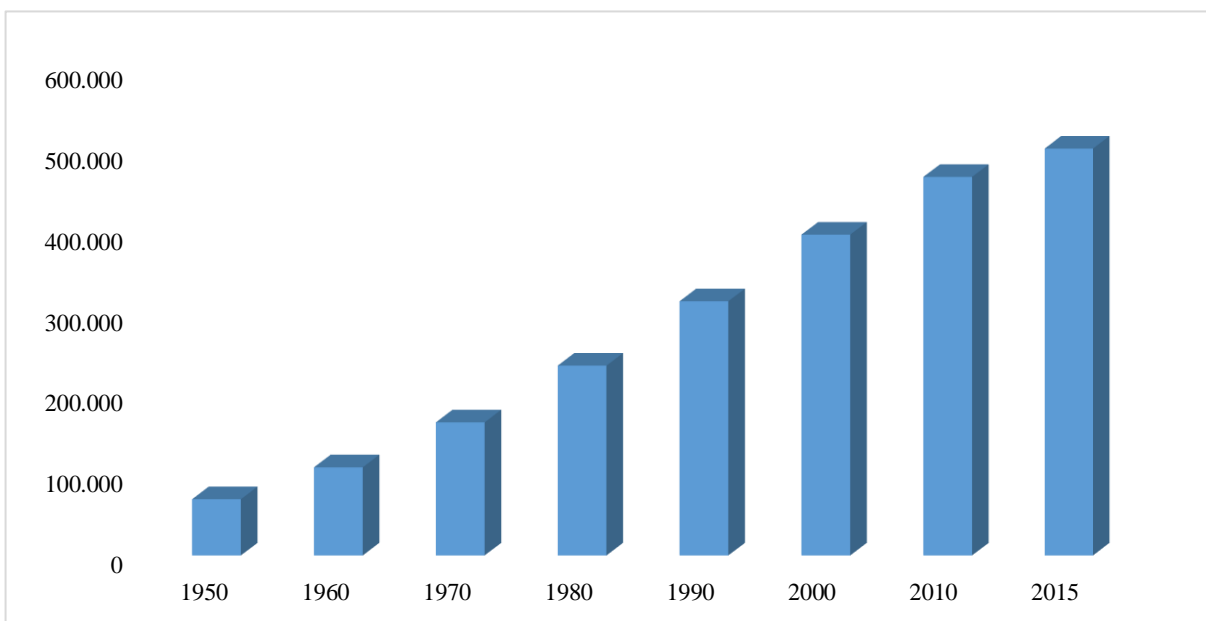
¹⁵ En 1950, la tasa de población urbana en el continente era de 40% (70 millones de personas); en el año de 2015 este mismo valor era de 80% (500 millones de personas), lo que representa un crecimiento de más de 7 veces en apenas 6 décadas.

concentración de servicios y empleos, las mejores condiciones de vida y las mayores expectativas de movilidad socioeconómica ascendente integran el conjunto de factores de arrastre hacia las ciudades. Los cambios e incrementos tecnológicos en la agricultura y la violencia rural (especialmente en Colombia y en El Salvador) ayudan a explicar el proceso de éxodo del campo en la Región (BID, 2015).

Por medio del gráfico 3.1 se puede verificar la evolución del número de habitantes de las ciudades¹⁶ en América Latina y el Caribe. A partir de la década de 1950 hasta el año de 2015, se puede notar que el acelerado ritmo de crecimiento se ha ralentizado en los últimos años, acompañando la bajada en el crecimiento natural y en los flujos migratorios, lo cual se pudo percibir con mayor intensidad a partir de la década de 1990 (Borja, 2003; Bárcena, 2001).

Gráfico 3.1.

Evolución del número de habitantes urbanos en América Latina y el Caribe



Fuente: CEPALSTAT, 2016

Las implicaciones de esta rápida transición se expresan tanto en elementos positivos como negativos vinculados a cuestiones económicas, sociales, culturales, ambientales y políticas. Entre los elementos positivos, se destacan las mejoras de servicios y comunicaciones, así como el incremento de la calidad de vida, expresada especialmente por los indicadores de natalidad y mortalidad; por otro lado, la migración de la pobreza rural, la escasez de viviendas, la condición de exclusión de las condiciones básicas de reproducción urbanas —que tienen

¹⁶ La población urbana medida en miles de personas, a mitad del año.

organizaciones más complejas cuando se comparan con el entorno rural— y la violencia representan los impactos negativos del proceso de urbanización.

De acuerdo con informaciones publicadas más recientemente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los grados actuales de la urbanización de los países latinoamericanos están distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 3.1.

Distribución porcentual de la población en áreas urbanas (2015)

Argentina	91,8	Haití	52,02
Bolivia (Estado Plurinacional)	69,1	Honduras	53,56
Brasil	85,71	México	77,34
Chile	88,95	Nicaragua	57,64
Colombia	79,4	Panamá	66,57
Costa Rica	76,61	Paraguay	66,36
Cuba	77,01	Perú	78,69
Ecuador	64,39	República Dominicana	78,77
El Salvador	69	Uruguay	95,3
Guatemala	55,95	Venezuela (República Bolivariana)	89,51

Fuente: CEPALSTAT, 2018

Al observar los niveles de urbanización por países, se pueden identificar distintos grados del fenómeno en cada localidad. Sin embargo, conviene resaltar que la existencia de diferentes criterios de definición¹⁷ y de clasificación del fenómeno urbano adoptados por cada país es capaz de generar sesgos informacionales derivados de la no estandarización de los métodos y metodologías de cálculo. Considerando todo el conjunto de países, algunos autores e instituciones internacionales¹⁸ circunscriben el grado de urbanización de la Región en tres grupos diferentes: alto, medio y bajo.

1. Alto (más de 80%): Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela;

¹⁷ Conviene mencionar los siguientes: por número de habitantes, político-administrativo, funcional según el tipo de actividad económica, por equipamientos e infraestructura y paisajístico, haciendo referencia al padrón urbanístico.

¹⁸ Clasificación utilizada por la CEPAL y las Naciones Unidas, también adoptada en los trabajos de Villa (1992) y Rodríguez y Villa (1998).

2. Medio (entre 60% y 80%): Cuba, Colombia, Bolivia, El Salvador, México, Panamá, Perú, Ecuador, Paraguay, Costa Rica y República Dominicana;
3. Bajo (menos del 60%): Honduras, Nicaragua, Guatemala y Haití.

Aunque cuatro países de este conjunto se encuadren en el grupo de bajo nivel de urbanización, en todas las naciones se verifica un valor superior al 50%, confirmando el hecho de que, en América Latina y el Caribe, la población reside mayoritariamente en ciudades. En los dos extremos se encuentran Uruguay, como poseedor del mayor índice (con 95,3% de su población urbanizada), y Haití, con poco más de la mitad de sus habitantes (52,02%) viviendo en ciudades.

Mientras que países como Guatemala y Honduras tienen una urbanización en fase de consolidación, otros ya presentan un mayor crecimiento relativo de sus ciudades medias —en especial los ubicados en el cono sur, como Argentina, Chile, Uruguay y Brasil— bajo los efectos de las deseconomías de aglomeración sobre las grandes metrópolis. Este comportamiento coincidió con la fase de adopción e intensificación del modelo neoliberal que expuso las ventajas comparativas territoriales de los núcleos intermedios.

Pese a las especificidades existentes, las ciudades latinoamericanas guardan contextos culturales, sociológicos y económicos similares (Sabatini y Brain, 2008). Estas singularidades permiten, teniendo en cuenta algunas limitaciones respecto a las generalizaciones, la construcción de inferencias aplicables a los aspectos que engloban la urbanización: procesos, consecuencias y características de la Región como un todo. Estas inferencias son reforzadas por la coincidencia de evidencias empíricas y teóricas construidas alrededor de los fenómenos urbanos —las cuales fueron recogidas por autores en estudios aplicados a distintas ciudades—, así como por los informes producidos y publicados por organismos públicos y privados acerca de las problemáticas y políticas urbanas en diferentes países.

Aunque el mosaico latinoamericano posee características comunes en el desarrollo de sus ciudades, es imprescindible señalar las diferentes etapas de urbanización en las cuales se encuentran los países de la Región. Pradilla (2015) advierte que a la vez que existe la necesidad de construcción de explicaciones propias sobre los procesos socioeconómicos y territoriales, se deben tomar las debidas precauciones sobre las particularidades.

En este sentido, es relevante la descripción de los principales contextos que dirigen la construcción de las estructuras territoriales, económicas, políticas, sociales e institucionales urbanas regionales, así como sus respectivas inserciones en el mercado interno y externo. En el contexto de las ciudades, se destacan las delineaciones consecuentes de los intensos cambios

desprendidos de la explosión demográfica sobre estos espacios, así como las implicaciones de las transformaciones derivadas de la globalización y de patrones neoliberales (especialmente las que corresponden al mercado de suelo y viviendas), con especial atención a la ciudad informal, un rasgo característico de la urbanización latinoamericana.

Las ciudades de la Región guardan especificidades no comunes a las registradas en otros contextos occidentales como los de Europa y Estados Unidos. El hecho se debe, esencialmente, a la característica de su inserción periférica en el capitalismo global y a la desigualdad extrema que contornea sus estructuras sociales. Para explicar estas especificidades¹⁹, este capítulo está compuesto (además de esta introducción) de: una breve descripción de los principales factores históricos que impulsan la urbanización y el diseño de sus características; las consecuencias recurrentes de este proceso; y la problemática de la segregación socio espacial, con especial enfoque en los elementos que involucran la pobreza urbana y la ciudad informal, la exclusión cotidiana y las respuestas políticas implementadas, así como las particularidades existentes en los imaginarios urbanos —directamente relacionados con la rutina de las personas y principalmente estructurados a partir de la delincuencia y la violencia—.

3.1. Trayectoria histórica de la urbanización

La historia de la región latinoamericana se remite al pasado precolonial con la presencia de sociedades relativamente avanzadas en términos organizacionales. El funcionamiento de las ciudades en esta época comprende un largo período de la historia y alcanza gran complejidad en torno a sus sistemas de organizaciones políticos y sociales, además de significativos avances de las ciencias. Estos elementos se concentraban en sus núcleos urbanos primarios.

Con respecto a los procesos que ejercen una mayor influencia sobre la actual forma de organización social, económica, espacial e institucional de América Latina y el Caribe, Kaztman (2008) destacan tres momentos fundamentales de la historia económica: el pasado colonial; el periodo de industrialización vía sustitución de importaciones; y las nuevas modalidades de acumulación ligadas al cambio de las fronteras de competitividad, inseridas en el contexto de la adopción del patrón neoliberal.

¹⁹ Este texto fue construido a partir de datos estadísticos y de contribuciones de las principales revistas académicas dedicadas al tema de la Región, además de los textos clásicos. Las publicaciones suelen centrarse en las localidades donde se producen, así que los trabajos se centraron especialmente en los puntos comunes de las realidades encontradas y publicadas en periódicos de México, Colombia, Chile, Argentina y Brasil.

El primer momento relativo al pasado colonial emana a partir de la llegada de los españoles, portugueses y franceses al, entonces, Nuevo Mundo. Las nuevas ciudades y los procesos de ocupación de sus espacios fueron delineados para adecuarse a los intereses e influencias provenientes de las metrópolis. La ubicación de los núcleos urbanos coloniales, que representaban los centros políticos y de decisión, obedecieron a lógicas de constitución de las actividades que estaban dirigidas por distintos criterios: condiciones geográficas favorables, la actividad minera, las estrategias de defensa militar y razones administrativas y comerciales.

Tras la independización de las colonias, a lo largo del siglo XIX, la Región era caracterizada como vacía y dependiente de las actividades de subsistencia. La apertura de las economías al exterior marcó el momento de inserción al sistema capitalista mundial con el inicio de un nuevo modelo de sumisión, bajo el patrón primario exportador e importador de manufacturas²⁰; esta lógica de subordinación fue denominada por los estudios de la CEPAL²¹ como el modelo “centro–periferia”. A finales del siglo XIX, los europeos del sur, judíos, alemanes, libaneses y japoneses se incorporaron a la población urbana; no obstante, la principal contribución se dio por la migración de la gente del campo, fenómeno que explicaría entre la mitad y dos tercios de la urbanización en América Latina (Chaparro, 1972).

El período de fuerte crecimiento de población en las ciudades de la Región se registró durante la política de sustitución de importaciones, el cual estuvo marcado por un rápido crecimiento económico ocasionado por el buen desempeño de los sectores industriales. La expansión urbana coincidió con un proceso de industrialización que contó con una fuerte participación estatal e incidió sobre el crecimiento económico, lo que se tradujo en grandes incrementos de los productos internos brutos nacionales.

“La acelerada urbanización que se verifica en América Latina puede ser considerada como el resultado de la acción conjunta de estos. La disminución de la mortalidad en las ciudades aceleró el crecimiento vegetativo de su población. En el campo, el mismo fenómeno debe haber provocado flujos migratorios causados por factores de estancamiento. Finalmente, la expansión de la red de transporte, principalmente de carreteras, afectó sucesivamente a nuevas áreas, enlazándolas a economías de mercado, lo que debe haber ocasionado migraciones por factores de cambio. Durante el período del “capitalismo nacional”, de 1920 o 1930 hasta 1950, más o menos, el proceso tuvo estas características, que, simplemente, se acentuaron en el período siguiente, durante el cual se dio la fuerte penetración del capital extranjero, pero que se habría acentuado incluso sin él (Singer, 1973, p. 13-14).

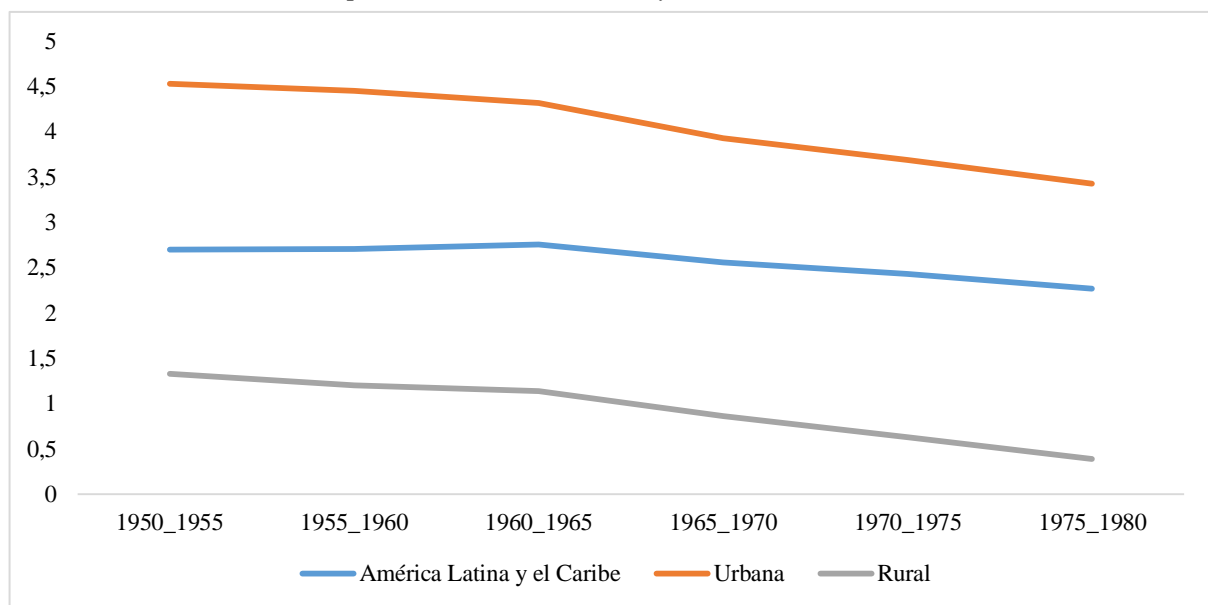
²⁰ El mecanismo descrito ha sido sintetizado por la tesis de Prebisch-Singer sobre la tendencia, a largo plazo, al deterioro de los términos de intercambio en beneficio de los países más poderosos e industrializados y en perjuicio de los países más débiles y productores de materias primas, debido a las diferencias de precios cobrados por los productos exportados por los países.

²¹ Comisión Económica para la América Latina vinculada a las Naciones Unidas.

La conjunción de elementos favorables al crecimiento urbano devino en el cambio del patrón espacial de las antiguas ciudades, caracterizadas como compactas y delimitadas. La extensión urbana se amplió continuamente y pasó a estar interconectada por medio de la introducción de estructuras de infraestructuras y de servicios más densas. En el periodo que se extendió desde los años de 1950 hasta la década de 1980, las tasas de crecimiento de la población urbana se caracterizaron por mantenerse a un ritmo elevado. Tal hecho se puede observar por medio del Gráfico 3.2, expuesto a continuación.

Gráfico 3.2.

Tasa de crecimiento de la población total, urbana y rural (1950 – 1980)



Fuente: CEPALSTAT, 2016

Un breve análisis de los datos expuestos en el Gráfico 3.2 revela que el crecimiento poblacional en las zonas urbanas impulsó el crecimiento de los habitantes en América Latina y el Caribe. La tasa de crecimiento de la población rural siguió a un ritmo decreciente, el cual se sostuvo a lo largo de los períodos señalados. La tendencia hacia la reducción de la velocidad del crecimiento urbano también se dio entre los años de 1960 y 1980. Desde mediados de los años 70, la reducción en el ritmo de crecimiento y las transformaciones políticas y sociales cambiaron las bases del desarrollo urbano latinoamericano (Janoschka, 2002).

El periodo señalado en el Gráfico 3.2 comprende la etapa de fuerte presión demográfica en las ciudades, estimulada especialmente por el movimiento migratorio campo–ciudad y por las elevadas tasas de natalidad aun prevalecientes —en este momento ya se revelaba la tendencia

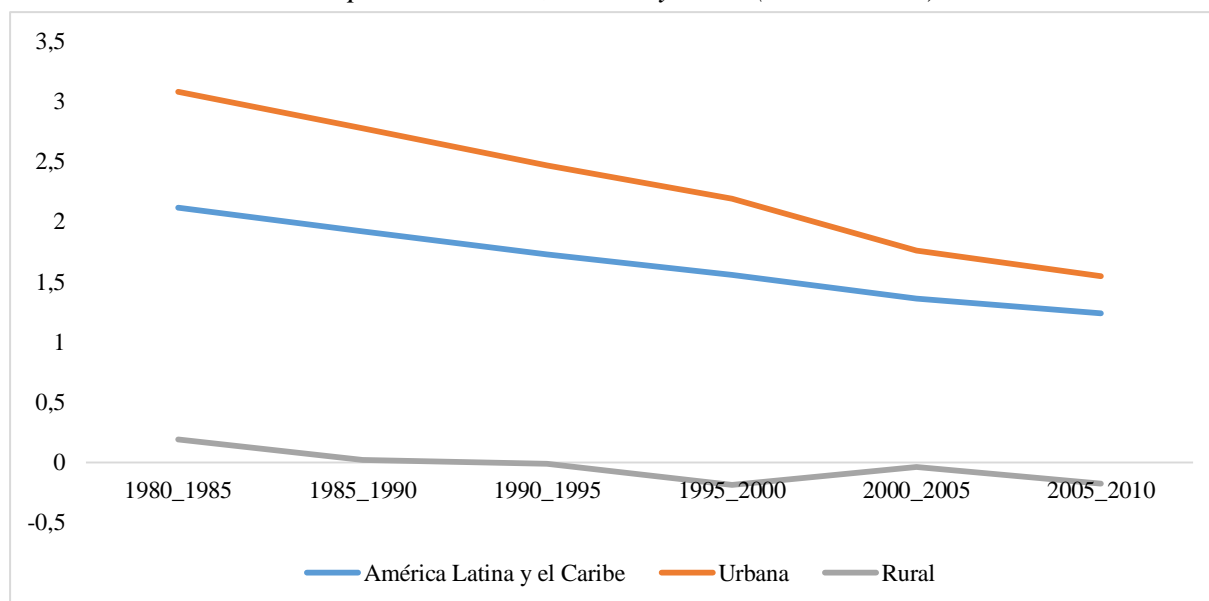
hacia la disminución—. En términos espaciales, la presencia de un urbanismo formal restringido a los grupos de mayor poder de compra (las medias y altas) impulsó la proliferación de ocupaciones irregulares del suelo, que en este momento tomó grandes magnitudes y se convirtió en el panorama propio de la ciudad latinoamericana.

El contexto urbano encontrado en las principales ciudades de la Región al final de este ciclo era el de la expansión periférica oriunda de un crecimiento horizontal, un contexto de concentración de la pobreza y de profundas desigualdades sociales y económicas que destilaba sus efectos a elementos simbólicos. Muchos de estos elementos fueron heredados de la organización de la sociedad rural, con consecuencias sobre las relaciones y la empatía entre los grupos sociales urbanos y sobre el espacio público de las ciudades, que progresivamente fue perdiendo su rol integrador.

El último período descrito parte del contexto de los cambios y reformas económicas iniciadas en la década de los 80 e intensificadas en los años 90, que fueron responsables por la introducción de los preceptos neoliberales en las sociedades alrededor del mundo, destacadamente en la reducción del papel del Estado, los procesos de desindustrialización y la incorporación de nuevas tecnologías. Las tasas de crecimiento demográfico, presentadas a continuación, revelan en qué dirección respondió la distribución espacial de la población a los acontecimientos en el periodo.

Gráfico 3.3.

Tasa de crecimiento de la población total, urbana y rural (1980 – 2010)



Fuente: CEPALSTAT, 2016

En este período, se mantiene la tendencia hacia la desaceleración del crecimiento demográfico, la cual se registró en todos los ámbitos considerados (América Latina y el Caribe, Urbana y Rural). Esto se notó especialmente para la población rural, donde a partir de los años 90 empezó a presentar tasas de crecimiento demográfico negativas (movimiento que se mantuvo por los 20 años siguientes). La tasa de crecimiento de la población urbana no solo mantuvo la propensión a la baja heredada de los años anteriores, sino que se intensificó, lo cual se evidencia por la reducción a casi la mitad de los valores entre el primer y último quinquenio representado en el Gráfico 3.3.

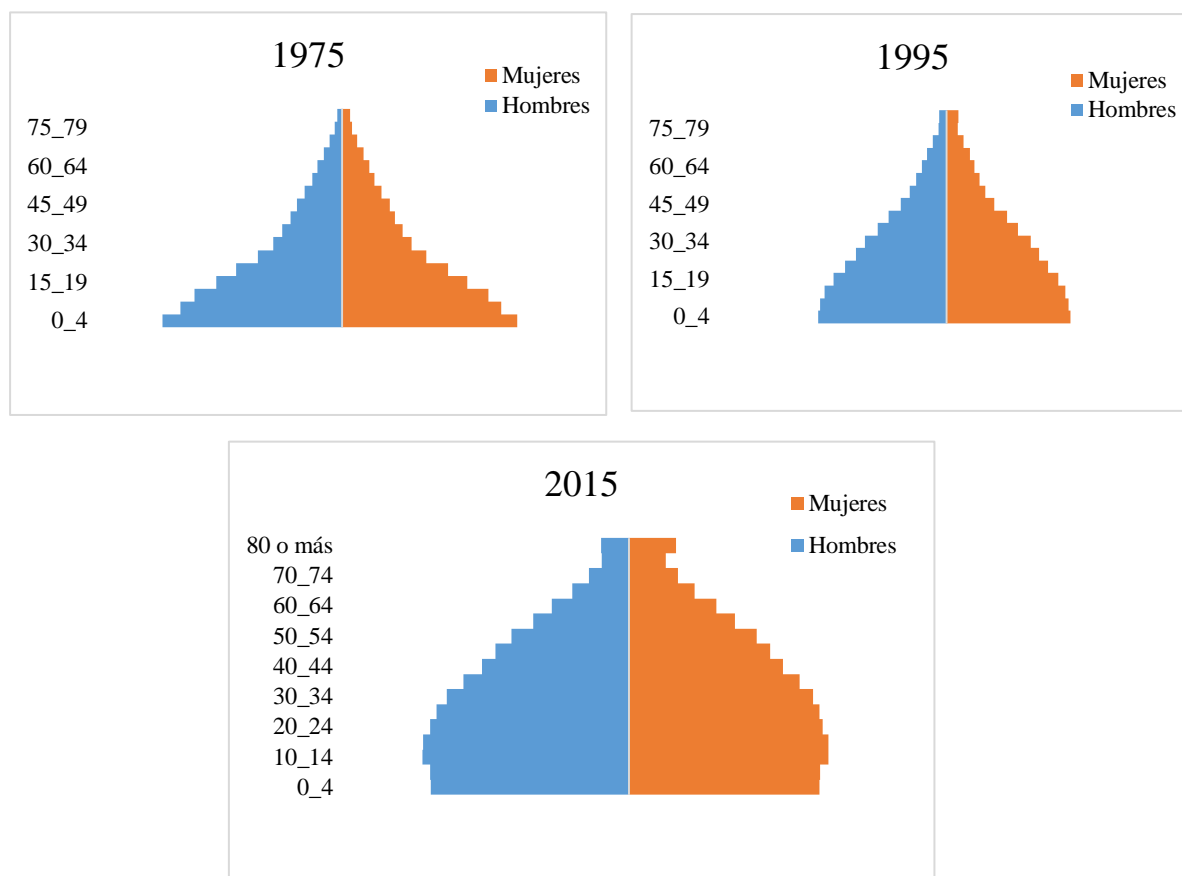
En esta fase se acentuaron los cambios culturales y la consolidación de una sociedad mayoritariamente urbanizada. Aunque el contexto era de pérdida del dinamismo del Estado, de crisis económica y de crecimiento del desempleo, la migración rural seguía presentando niveles elevados, aunque menores que en las etapas anteriores. En general, se observa una tendencia de desaceleración del ritmo de crecimiento de la población urbana en los principales países de la Región, al bajar el crecimiento vegetativo y reducirse la migración campo-ciudad.

De todos modos, conviene destacar que los países respondieron de forma diferenciada a los procesos señalados (en especial los relativos a la industrialización), así como a los impactos provenientes de los cambios en la política económica en cada periodo. Las singularidades se expresaron de acuerdo con el grado de exposición y de vulnerabilidad de las actividades productivas, estructuras sociales e institucionales existentes en cada espacio. No obstante, aunque la urbanización presenta diferentes niveles —tanto entre periodos como en territorios—, el fenómeno estuvo influenciado por hechos externos comunes y sobre estructuras sociales y espaciales con singularidades análogas.

Finalmente, otro importante fenómeno demográfico registrado en el periodo reciente se refiere al cambio en la pirámide de edad regional, especialmente en la reducción de nacimientos y la propensión hacia el envejecimiento. De acuerdo con los informes emitidos por los países para el último ONU HABITAT en 2016, las estadísticas apuntan que todos, en mayor o menor grado, presentaron la propensión hacia estos cambios en sus estructuras demográficas. Este fenómeno puede ser verificado, de forma agregada, al observar los comportamientos de la pirámide etaria de América Latina y el Caribe en tres momentos distintos, obedeciendo al intervalo de tiempo constante de 20 años, a partir de los datos disponibles en la CEPALSTAT.

Gráficos 3.4, 3.5 y 3.6.

Pirámides de edad en América Latina y el Caribe, (1975, 1995 y 2015)



Fuente: CEPALSTAT, 2016

Los datos, aunque estén presentados de forma agregada, permiten señalar un horizonte de cambio de fase en la transición demográfica. Pese a que en América Latina y el Caribe se viva un momento de cambio en su estructura etaria, los países aun cuentan con el bono demográfico caracterizado por la elevada participación del grupo de personas jóvenes. Los cambios más evidentes se evidencian en la base (movimiento de achicamiento) y en el pico de la pirámide (movimiento de incremento), destacadamente para las mujeres en este último movimiento.

Algunos estudios demográficos en distintos países de la Región indican que la transición no se percibe de forma homogénea, ni entre las clases sociales ni entre los grupos etarios. Gran parte de las diferencias registradas se explican por diversas cuestiones de acceso a los sistemas de sanidad de mejor calidad y los patrones culturales y de valores diferenciados. A continuación, se expondrán algunas conclusiones obtenidas por diversos trabajos acerca de los comportamientos demográficos observados en los países de la Región.

Ariza y Oliveira (2008), al explicar la transición demográfica en seis países latinoamericanos distintos, destacan movimientos hacia la elevación de la esperanza de vida, el aumento de las separaciones y divorcios, la formación de hogares unipersonales, los descensos de la fecundidad y la reducción del tamaño promedio de las familias y del número de sus dependientes económicos. Las autoras apuntan diferentes tendencias de acuerdo con el extracto social. Por lo general, los hogares extensos exhiben los niveles más altos de pobreza. Escovar *et al* (2007), en su estudio sobre la fecundidad adolescente, destacan que los descensos en la fecundidad durante la segunda mitad del siglo XX en América Latina se dieron, fundamentalmente, entre las mujeres de 25 años o más; Juárez y Martínez (2009) describen una reducción de la tasa de fecundidad general y un incremento de la tasa de fecundidad adolescente en Brasil. Martínez y Tapia-McClung (2017), en su estudio sobre los patrones de comportamiento identificados en los jóvenes, apuntan el aumento de la expectativa de vida, el descenso de la fecundidad y de la mortalidad, el acceso a los métodos anticonceptivos modernos y la mayor proporción de mujeres jóvenes. Cánovas y Amador (2007), al estudiar el tránsito hacia la edad adulta de los jóvenes en México, evidencian la existencia de una relación entre la pobreza con el inicio temprano de la fecundidad.

La conjunción de cambios de orden socioeconómico y demográfico se pudo percibir en todos los sectores de la población. No obstante, las condiciones estructurales de las sociedades más desiguales del mundo se mantuvieron a lo largo del tiempo, ajustándose a las coyunturas impuestas por cada momento.

Los periodos señalados en este apartado se refieren a dos momentos claves en el desarrollo urbano de América Latina y el Caribe. Estos momentos son especialmente importantes para explicar las características y mecanismos de funcionamiento actuales de las ciudades de la Región, donde se entrelazan elementos económicos, geográficos, sociales, políticos y culturales heredados y constituidos en cada una de estas fases: la política de sustitución de importaciones y sus implicaciones sobre la industrialización y la urbanización (las cuales impulsaron la principal fase del desarrollo urbano regional); en otra fase, el neoliberalismo, la desindustrialización y los *modus operandi* de los distintos mercados urbanos diseñaron sus mecanismos actuales de funcionamiento y las estructuras de las ciudades.

3.1.1. Los contextos urbanos: de la política de sustitución de importaciones y del neoliberalismo.

La urbanización en América Latina y el Caribe fue resultado de la incorporación de sus sociedades en la división internacional del trabajo que se dio por transferencia (subordinación) del capital, sin el desarrollo satisfactorio de las fuerzas productivas o la correspondiente adecuación infraestructural previa. Tal fenómeno es resumido por autores de distintas maneras: *Disociación entre urbanización e industrialización* (Ribeiro, 2015); *Urbanización sin urbanismo* (Veríssimo, 2008); *Lento crecimiento económico, acelerado crecimiento poblacional* (Jaramillo, 2008) y *Urbanización precaria* (Pírez, 2013). Aun en la década de 1970, en medio de los impulsos de crecimiento de los productos de los países, Chaparro (1972) afirmaba que en todos los países, incluso en los más desarrollados, el nivel de urbanización era, aproximadamente, el doble de su industrialización.

Sistematizando, la condición de inserción periférica del continente delimitó la posición subordinada al capital extranjero y a la tecnología foránea, además de las transferencias de excedentes a las economías centrales. Dichas condiciones frenaron el dinamismo local y construyeron las especificidades de una urbanización sin el respectivo proceso productivo-industrial; el fuerte incremento demográfico sin la correspondencia de empleos generados exacerbaban las limitaciones del consumo y una expansión urbana sin urbanismo (Smolka y Damasia, 2007; Veríssimo, 2012; Pradilla, 2013; Pírez, 2016).

Partiendo de una perspectiva histórica-estructural, el marco de la política de sustitución de importaciones, especialmente entre 1950 y 1980, estuvo caracterizado por procesos de industrialización con foco en el mercado interno, con ayuda financiera e infraestructural masiva del Estado, en el cual las elevadas tasas de crecimiento eran impulsadas por el ritmo del desempeño de la industria y de manera resaltante para la participación activa de empresas transnacionales. La coyuntura unió elementos favorables que podrían ser observados a través de los aumentos de las rentas personales y de la calidad de vida, que respondía al acceso de las nuevas poblaciones a los servicios públicos urbanos.

Los medios de comunicación actuaban en la difusión del estilo de vida urbano como el patrón a seguir, sobre todo cuando se comparaba con el escenario de pobreza y de concentración de renta y de tierras que caracterizaban al entorno rural. Este último, sufría además los impactos de los avances tecnológicos en la agricultura, lo que derivó en la readecuación de los factores de producción y condujo a la reducción de la demanda de mano de obra, así como la consecuente expulsión de la población. Estos factores influenciaron

significativamente en la amplitud de las extensiones de las manchas urbanas, tanto a través del desarrollo urbano formal como del informal. Pradilla (2013) señala que en este periodo se aceleró lo que el autor denominó el proceso de metropolización y de formación de ciudades-región, lo que se convirtió en una de las principales características de las actuales estructuras urbanas latinoamericanas.

La gran masa de población que llegaba del campo pasaba a acceder a los servicios urbanos y a las perspectivas de ascensión social. Sin embargo, el buen momento que revelaba el contexto urbano trajo un listado de problemas relacionados con la incapacidad de absorción de los nuevos residentes, que se quedaban al margen del proceso productivo y del mercado inmobiliario formal: los problemas urbanos pasaron a englobar la escasez de recursos económicos, problemas relacionados con el déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas, la ausencia o precariedad de las infraestructuras urbanas, cuestiones de salud y medioambientales, la expansión del mercado informal y la ocupación de las periferias (Hardoy, 1974; Carrión, 2001; Briceño-León, 2002; Kaztman, 2003; Di Virgillio, 2015).

La principal marca de este periodo fue la expansión de las ciudades con la proliferación de la autoconstrucción como respuesta alternativa al déficit habitacional, práctica que contó con la connivencia/apoyo del Estado que, también, se destacaba como el agente protagonista en la actuación de los distintos mercados urbanos²². El protagonismo del Estado se daba tanto en términos normativos como ejecutivos, a medida que los elevados niveles de crecimiento económico le daban mayor capacidad de gestión, aunque estaban sumariamente marcadas por las relaciones y prácticas clientelistas.

En este momento se notó, por un lado, el incremento de la participación relativa de sectores de industria y servicios en el Producto Interno Bruto (PIB) en medio de su ritmo de crecimiento alto; también fueron significativos los avances en términos de acceso y de calidad de los servicios de educación, sanidad, transporte y de comunicaciones, los cuales se reflejaron en la mejoría de los indicadores de mortalidad, la reducción de la natalidad, el incremento de los IDH (Índice de Desarrollo Humano), etc. En cambio, los aspectos negativos se percibieron en el desplazamiento de la desigual estructura social procedente del campo, en el traslado de la pobreza rural al contexto urbano, en la incapacidad de absorción de la nueva población al mercado de trabajo formal y en la presión de demanda de los servicios urbanos y vivienda,

²² Tanto en los mercados de la vivienda, como en los servicios urbanos, sistemas de transportes y en todo a lo que se refiere a la promoción de condiciones de habitabilidad y reproducción social urbana por medio de la promoción de bienes de consumo colectivo.

donde las demandas se presentaban mucho más expresivas que sus respectivas ofertas. Los notorios déficit habitacionales —cuantitativos y cualitativos— crearon un gran contingente de excluidos que recorrían la ciudad informal como estrategia habitacional.

A partir de los años 70, en medio de los regímenes dictatoriales, en algunos países de la Región se pusieron en marcha políticas de erradicación de asentamientos informales/populares protagonizadas por el Estado, con el traslado de los residentes a conjuntos habitacionales periféricos, que podían cumplir o no con las condiciones mínimas de habitabilidad y que estaban ubicados en la periferia de los centros urbanos de Chile (Pérez *et al*, 2005; Hidalgo *et al*, 2007), Argentina (Bernadelli *et al*, 2003; Cossio y Tourn, 2005; Cravino, 2008), Brasil (Santa María, 2011) y México (Arango, 2014). Las políticas de vivienda social redefinieron las actuaciones de las políticas habitacionales estatales. En líneas generales, entre las décadas de 1950 y 1980 se otorgó al Estado un papel predominante en la solución de los problemas sociales y dentro de este conjunto, los habitacionales (Mazabel y Arreguín, 2011).

El segundo momento del análisis se refiere a las reformas iniciadas en los años 80. El contexto era de rápidos cambios en las bases de funcionamiento de los procesos económicos y políticos que se dieron por medio de: el advenimiento de la globalización; el cambio del patrón de acumulación del capital; la apertura económica; las reestructuraciones productivas y de gestión; la reducción del papel del Estado; los procesos de desindustrialización (descrita por autores como relativamente prematura en Latinoamérica); la incorporación de nuevas tecnologías; y la intensificación del debate acerca de las ciudades globales²³ y de la urbanización extendida²⁴, así como la creciente importancia de los centros de economías de aglomeración/urbanización asentados en sistemas de tecnología/conocimiento intensivo con preponderancia del sector terciario avanzado. Estas reestructuraciones alteraron la geografía económica a escala mundial; sin embargo, los efectos y consecuencias, obviamente, no tuvieron un efecto homogéneo alrededor del planeta. La inserción periférica en la geopolítica mundial estableció formas e implicaciones peculiares con respecto a cada uno de los cambios señalados.

Este periodo coincidió, en muchos países de América Latina y el Caribe, con los procesos de redemocratización y de crisis económica y del Estado. La crisis y la década perdida de 1980 significaron el abandono y el desmantelamiento de la mayor parte de las políticas regionales. La estabilización y el ajuste económico tuvieron fuertes impactos sobre los programas sociales,

²³ Ver detalles en Sassen, S. (1999). La ciudad global.

²⁴ Ver detalles en Brenner, N. (2014). *Teses sobre a urbanização*.

concernientes con una estrategia de transferencia progresiva al sector privado (Hiernaux, 2015; Coulomb, 2015). El contexto de crisis económica heredado de los años 80 impulsó la elevación de los índices de desempleo en la Región y la aplicación del ajuste estructural, así como la importancia otorgada al mercado en detrimento de la reducción del Estado.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones abrió el escenario de un fuerte capitalismo en medio de una sociedad profundamente desigual y con gran proporción de grupos vulnerables. La globalización, la apertura económica y la preeminencia del mercado externo incidieron en amplios procesos de desindustrialización (derivado de la relativa desventaja competitiva dentro del contexto global), así como en la tercerización de la economía que, por su parte, representó la elevación de exigencias de capacitación para adecuarse a las nuevas demandas impuestas por el sistema productivo. La reestructuración productiva (con el uso intensivo de tecnologías), la reestructuración de la gestión y la flexibilización de los mercados laborales agudizaron aún más la vulnerabilidad de los pobres urbanos.

Estos cambios tuvieron efectos directos e indirectos —debidamente correlacionados— sobre las estructuras económicas, sociales y políticas de la Región. Debido a la capacidad competitiva más baja de los sectores productivos y a los efectos de las diseconomías de aglomeración, se acentuó la tendencia hacia la tercerización de las economías metropolitanas, predominantemente las precarias e informales. También hubo una elevación de los umbrales de calificación para el acceso a las ocupaciones estables y protegidas —se redujo la proporción de las mismas y la precariedad social aumentó—; se amplió la disparidad de ingresos entre trabajadores de alta y baja calificación; se intensificaron los problemas de desempleo y subempleo; hubo un deterioro del salario real y crecimiento del desempleo; y, finalmente, se destacó la hegemonía del capital financiero—inmobiliario (casi o totalmente desregulados) (Kaztman, 2001; Carrión, 2001; Cravino, 2008; Pieterse, 2008; Sabatini y Brain, 2008; Winchester, 2008; Ziccardi, 2008; Kowarick, 2009; Pradilla, 2013).

El debilitamiento de los regímenes de bienestar social, que actuó principalmente en el mercado de trabajo (informalidad, precariedad e intermitencia) y en el aumento del desempleo, derivó en la elevación de la pobreza y del conjunto de vulnerabilidades urbanas de los grupos más desprotegidos, así como en la tensión social entre clases. La brecha en el empleo hizo aún más evidentes las brechas sociales existentes entre clases. Las amplias formas de desinserción de la mano de obra en el sistema productivo, la amplia tercerización de los sectores de la economía y la reducción de los asalariados permanentes y regulares generaron el crecimiento

de una parte estancada del ejército de reserva, que se mantiene mayoritariamente en la informalidad, y provocaron una explosión de actividades ilegales.

Aguilar y López (2016) destacan que ocurrieron profundas transformaciones sociales en los años 90 que provocaron el empobrecimiento de amplios sectores de la población, la nueva pobreza de las clases medias y el empeoramiento de las personas encuadradas en los criterios de pobreza estructural.

El neoliberalismo está dialectalmente articulado con el mercado urbano a través de los procesos de mercantilización de lo público (suelos, plazas, parques, reservas naturales, infraestructuras, servicios, etc.), una menor regulación estatal de las actividades inmobiliarias, una mayor flexibilidad normativa, la concesión de subsidios y la financiación a actores privados, el traslado de las actividades relacionadas con las funciones de reproducción urbana al mercado y la intensificación de los procesos de privatización. Se estableció un mayor protagonismo del sector privado en la estructura urbana y social de las ciudades por medio de mecanismos económicos, políticos e institucionales, además de los modelos culturales. En esta línea, surgen nuevos patrones de consumo y nuevas formas residenciales, que delinear, por lo tanto, nuevas formas de producción de las ciudades.

La crisis del Estado implicó el cambio de prioridades de sus inversiones, coherente con el cambio de papel del Estado que, de ser el planificador/ejecutor, pasó a convertirse en el “facilitador” de las inversiones privadas (Monayar, 2011; Coulomb, 2015; Pérez, 2015; Miranda, 2017). El protagonismo de los sectores privados se manifestó en varios frentes: en la privatización de los grandes servicios urbanos (Cravino, 2008; Bayón, 2008) y en el deterioro de los servicios de salud y educación. La creciente diferenciación de la calidad de los servicios de salud y educación contribuyeron a ahondar las distancias sociales de manera drástica (Bayón, 2008). Con el desencadenamiento de francos procesos de mercantilización del suelo y de la vivienda, el derecho a la vivienda se volvió en el derecho al crédito (Coulomb, 2015; Di Virgillio, 2015). El momento también coincidió con la democratización del consumo vía expansión del crédito, que tuvo especial impacto sobre la elevación de los patrones de vida de las clases con rentas más bajas, viabilizado por medio del endeudamiento a largo plazo (Ureta, 2009; Pérez *et al*, 2012; Lopes, 2014;). Las reformas económicas características de este periodo hicieron más inestables y difíciles las condiciones políticas de los grupos de menores ingresos (Kaztman, 2001; Janoschka, 2002; Sabatini y Brainm 2008).

Las políticas habitacionales y urbanas sufrieron cambios derivados de las modificaciones que se percibieron debido al nuevo rol que asumió el Estado — especialmente las más

vulnerables a los intereses del capital, que en la Región mezclan su procedencia entre lo nacional y lo extranjero—. El modelo público que actuaba (históricamente) a favor de lo privado para favorecer las estructuras de poder establecidas (Crawford y Flores, 2006) es un modelo que tiene que ver con la socialización de los riesgos y privatización de los beneficios y que está poco preparada para proteger a la población que tiene vínculos precarios con el mercado de trabajo (Kaztman, 2001; Jaramillo, 2008).

El nuevo contexto urbano capitalista, trazado por las reformas neoliberales (bajo las cuales viven la mayor parte de los habitantes de América Latina y el Caribe), induce a que el acceso a las condiciones básicas necesarias para el desarrollo personal dependa de las capacidades individuales de inserción en el mercado de trabajo formal. Esta condición determina, por medio de la capacidad de pago de los individuos, el acceso a los mercados/derechos urbanos, desde la vivienda y los servicios de infraestructuras, salud, educación y seguridad hasta espacios de convivencia que son progresivamente privatizados y segmentados a partir de criterios de homogeneidades socioeconómicas.

Los cambios en la manera de consumir han alterado las posibilidades y las formas de ser ciudadano (Canclini, 2004; Kuri, 2015). El consumo juega un papel central en la estructuración de las prácticas socioculturales y económicas de los distintos sectores que integran la sociedad urbana. La condición de ciudadanía se confunde con la capacidad de consumo de los grupos, en el sentido de que la primera se encuentra fuertemente condicionada a la existencia de la segunda en medio del entorno urbano construido sobre lógicas mercantilizadas.

En este escenario, se destaca la vulnerabilidad de los grupos menos favorecidos para acceder a los requisitos básicos para su subsistencia y desarrollo personal y que, dentro de las ciudades, pasa necesariamente por la exigencia de remuneración mercantil, a diferencia del ámbito rural, donde todavía es posible encontrarse con estrategias y métodos de producción precapitalistas. A partir de los años 80 y con más intensidad a lo largo de la década de 1990, la conformación de especies de guetos urbanos formados por trabajadores pobres opera en las ciudades. Estos espacios se consolidaron como territorios marcados por la ausencia de ciudadanía y fueron estigmatizados negativamente. La informalidad como solución habitacional de carácter permanente y el aislamiento de los segmentos más vulnerables se hicieron mucho más evidentes ante la expansión de la pobreza.

La conducta de los pobres urbanos pasa a ser delineada por la construcción de estrategias que involucren la abstención de recursos mercantiles pasibles de ser aplicadas en el corto plazo como respuesta a las necesidades inmediatas. Tal conducta se ajusta a una serie de condiciones

que les son impuestas a los excluidos de la lógica mercantil de las ciudades: los grupos que quedan fuera de las lógicas de acumulación de capital deben recurrir a recursos no mercantiles, premercantiles o informales para acceder al mismo (Monayar, 2011); la acumulación del capital no parece ser compatible con la lógica de la necesidad (Abramo, 2003); y los grupos excluidos deben diseñar estrategias particulares para proveerse de alojamiento (Jaramillo, 2008).

“Las ciudades de la región, en su conjunto, son y se mantienen como las más inequitativas del planeta. Pese a los avances económicos y las iniciativas para combatir la pobreza, no ha habido mejoras significativas en materia de equidad. Las ciudades Latinoamericanas y del Caribe son ciudades duales, divididas, segregadas, algo que se expresa tanto espacial como socialmente. Esta división se manifiesta de manera flagrante en el alto coeficiente de desigualdad de ingreso en las ciudades, así como en la existencia de asentamientos informales” (ONU, HABITAT, 2012, pg. 12).

En la Región, el desempleo y el subempleo afectan a amplias masas de trabajadores, al mismo tiempo que las condiciones socioeconómicas son las que determinan las diferentes capacidades de “protección” de los servicios públicos y la adecuación a los criterios de fragmentación del espacio que son regidos por el mercado inmobiliario. Los que no pueden pagar, se apropian de los espacios residuales que pueden coincidir con la periferia lejana o regiones céntricas deterioradas y que casi siempre son vulnerables a las acciones de los mercados urbanos —los cuales suelen confundirse con el propio Estado. Las consecuencias de estos procesos impartidos por actuaciones individualizadas se perciben en términos espaciales por medio de la proliferación de ocupaciones ilegales derivadas del incremento de excluidos del acceso al mercado urbano formal.

Por otra parte, se verifica la tendencia al aislamiento de las clases con mayores ingresos (parcialmente debido al incremento de las tensiones sociales), y capitaneadas por la actuación del mercado financiero e inmobiliario. Estas clases pasan a ocupar gradualmente los espacios más alejados del centro, construyendo sus propias centralidades cargadas de aspectos subjetivos y que cuentan con procesos de privatización que involucran todos los elementos de la vida urbana —muchas veces situada en medio de asentamientos de bajos ingresos (Sabatini, 1997; Bayón, 2008; Caldeira, 2000; Vidal- Koppmann, 2010; Hidalgo, 2010). Las urbanizaciones dirigidas para las capas medias y altas también conforman otro modelo de ciudad informal, visto que quiebran el orden público y mezclan la propiedad e interés público con los privados (Duhau, 2013).

Se constituye, por lo tanto, un modelo de autosegregación de las clases medias y altas, tanto de los espacios, como de los servicios públicos de las ciudades. En muchos casos estos

emprendimientos fueron gestados bajo adecuaciones (excepciones) normativas e institucionales, además de la relativización de las cuestiones ambientales ocasionadas por estos tipos de construcciones y que además cuentan con acciones de fomento por parte del Estado, (sobre todo con respecto a la oferta de infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos imprescindibles para garantizar su viabilidad).

A diferencia de la ciudad informal de los pobres, los grandes proyectos de urbanizaciones cerradas cuentan con adecuaciones normativas (además de un elevado grado de permisibilidad del Estado), marcadas frecuentemente por casos de excepción, donde están involucrados un complejo juego de poderes (Vidal-Koppman, 2005; Hidalgo *et al*, 2008; Vidal-Koppman, 2012; Hidalgo *et al*, 2014).

Se observa la repetición y la proliferación del estilo de vida de las clases altas y medias por los sectores inmediatamente inferiores, impulsada por el esfuerzo de ajuste del mercado inmobiliario a los muchos y diferentes segmentos delimitados por su capacidad de solvencia. La diseminación de la práctica de autosegregación de las clases está estimulando un proceso de desintegración social que ya representa un fenómeno cristalizado y naturalizado dentro de las ciudades pequeñas, medianas y grandes de la Región. La actual forma de habitar las ciudades latinoamericanas fragmenta los espacios, transformándolos en microterritorios marcados por la homogeneidad socioeconómica y por el aislamiento. La replicación de este mecanismo incide, incluso, sobre el concepto de ciudad dual; la característica de las ciudades latinoamericanas se vincula más bien al concepto de ciudad múltiple.

Muchos análisis coinciden en que la conjunción de elementos constitutivos de las políticas neoliberales ha incidido negativamente en la calidad de vida en las ciudades, actuando en el incremento de la tensión social y en la consecuente desintegración del tejido urbano, así como en el crecimiento de la violencia.

Entre otros factores, la formación estructuralmente desigual de la sociedad latinoamericana y el modelo histórico de acumulación periférico en la división internacional del trabajo justificaron las peculiaridades encontradas en la Región, las cuales se reflejan espacialmente por medio de dinámicas urbanas propias. Estas especificidades se manifiestan en el funcionamiento de los mercados de trabajo, del suelo, en las formas de inserción en los equipamientos y servicios públicos y en el acceso al derecho a la ciudad. La urbanización cambió el escenario de las antiguas prácticas sociales, añadiéndose otras nuevas a las antiguas.

Actualmente, el desarrollo de los espacios urbanos en América Latina y el Caribe²⁵ está basado en la corriente económica y política neoliberal, donde sus preceptos guían las direcciones, formas y ritmos.

Es importante señalar que hay un relativo consenso entre autores acerca de los rasgos comunes de las ciudades latinoamericanas: los elementos destacados giran alrededor de: la urbanización acelerada; la autoconstrucción de viviendas; la coexistencia entre el mercado formal e informal del suelo; el desempleo estructural y la pobreza; la asociación de la pobreza con el crimen y su incidencia sobre el espacio público; los guetos urbanos para los ricos y para los pobres; el desarrollo urbano mediante asentamientos informales; la degradación de áreas centrales; la proliferación de actividades económicas informales (ambulantes); el desarrollo de la economía ilegal y de la delincuencia; y el bajo nivel de participación ciudadana (Borja, 2003; Pradilla, 2013).

3.2. Factores estructuradores del proceso y modo de urbanización

Antes de describir las implicaciones de la urbanización en América Latina y el Caribe, es imprescindible destacar la existencia de procesos y características diferenciadas que le dan forma a sus ciudades. Las distinciones se relacionan con las dimensiones territoriales, así como con las especificidades sociales, económicas e institucionales de cada espacio regional. De este modo, resulta muy difícil esbozar una muestra significativa que permita obtener conclusiones aplicables con carácter general a todos los espacios de todos los países.

Sin embargo, es posible identificar los rasgos estructurales comunes, así como procesos históricos semejantes que fueron identificados por los autores de trabajos aplicados a los países y a Latinoamérica como un todo. En ellos, se destaca la presencia de pequeñas élites que lograron consolidar patrones de dominación que garantizaron la protección y mantenimiento de los privilegios a lo largo de todos los períodos de la historia de la Región, resistiendo todos los cambios de modelos de acumulación. En la Región más desigual del mundo, la urbanización tuvo particularidades que incidieron en el bloqueo de los beneficios de la modernización para un número muy significativo de sus habitantes.

²⁵ Conviene destacar la excepción de Cuba, que cuenta con un régimen político socialista, bajo el cual el mercado inmobiliario y los mecanismos de especulación no tienen el mismo impacto sobre el desarrollo urbano como el observado en los demás países de la Región.

- **Economía urbana dependiente**

Los procesos históricos en Latinoamérica se dieron como reflejo de los cambios ocurridos en los países centrales del capitalismo. Esta condición de subordinación caracterizó el modo de articulación regional tanto respecto al colonialismo, como al imperialismo y al neoliberalismo. El poder económico vinculado a los intereses del capital extranjero incidió sobre las normativas y los rumbos de las distintas políticas en la Región. Pérez (2013) destaca que la subordinación de la acumulación de capital y la transferencia de buena parte del excedente a las economías centrales frena las fuerzas productivas y limita el dinamismo local.

Los procesos de industrialización y de desindustrialización fueron comandados por fuerzas e intereses externos de empresas multinacionales y de capitales internacionales. La expansión de los sectores productivos con mayor valor agregado —controlados desde el exterior— no acompañó la velocidad de la urbanización, donde la generación de empleos tampoco fue proporcional al continuo incremento demográfico. Esta última discrepancia ocasionó la constitución de un gran ejército de reserva, compuesto mayoritariamente por personas poco calificadas, que actuaba, junto a otros factores, presionando los salarios hacia abajo, además de impulsar la informalidad y la precariedad laboral.

Las metrópolis de la Región se configuran como polos de comando de las economías nacionales pero que están subordinadas a las redes de acumulación internacional; los procesos de acumulación son tardíos y están subordinados al contexto externo. (Jaramillo, 2008; Pradilla, 2015). La condición de desventaja se evidencia por la baja participación de los países en la producción internacional, especialmente en los sectores de tecnología/conocimiento avanzado y por la poca fuerza de negociación económica y política en los organismos internacionales, entre otros aspectos.

- **Patrón migratorio centrado en el movimiento campo-ciudad**

La constitución de las ciudades de la Región fue delineada, fundamentalmente, por la expulsión de la mano de obra proveniente del campo, comúnmente ubicado dentro del mismo país. El peso de las migraciones internacionales tuvieron menor impacto en el contorno sociodemográfico urbano latinoamericano, aunque se muestren relevantes en determinadas naciones²⁶ que reciben inmigrantes latinoamericanos provenientes de estados vecinos. La modernización de las estructuras productivas dentro del universo rural vía introducción de

²⁶ Notablemente para Chile, Argentina, Venezuela, México y República Dominicana.

modernizaciones tecnológicas fue el principal elemento responsable de la expulsión de la población del campo, que junto con el crecimiento vegetativo, actuó en la presión demográfica sobre los núcleos urbanos.

Ribeiro y Santos (2003) destacaron, a partir de los estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que la segregación urbana en el continente fue concebida como un mecanismo de integración en la sociedad urbana de los segmentos que acababan de llegar a la ciudad, delineados por un carácter marginal. Los grupos de migrantes estaban poco adaptados a las exigencias económicas (baja calificación), sociales (mantenimiento de la cultura rural) y políticas (baja o nula conciencia de la ciudadanía). Estas características se manifestaron en el modelo de participación en la sociedad urbana representado por la subordinación a la lógica clientelista heredada del contexto rural.

La gran rapidez del crecimiento urbano, especialmente durante los años de políticas de sustitución de importaciones, contó con una fuerte migración campo-ciudad, con desplazamientos de las zonas rurales y de los pequeños núcleos con concentración de redes urbanas (Kowarick, 2000; Jaramillo, 2008). El cambio de este patrón migratorio fue detectado a partir de los años 90. Cuando las ciudades pasaron a crecer a un ritmo menos acelerado, se cerró el ciclo del movimiento campo-ciudad y surgieron nuevas formas de migración, centradas entre zonas urbanas, periurbanas e internacionales entre países vecinos o hacia Estados Unidos y Europa (Bárcena, 2001; Cravino, 2008; Velázquez, 2015; Kuri, 2015).

- **Precariedad laboral, informalidad, y subempleo**

Existe una extensa red de ocupaciones que, por un lado, está conformada por la combinación de un mercado laboral formal con poca capacidad de generación de empleos estables y protegidos, y por otro lado, por un extenso ejército de reserva compuesto por una mano de obra de escasa calificación y dispuesta a asumir puestos de trabajo a cualquier coste. Esta red está caracterizada por la precariedad, la informalidad y el subempleo. Ambos fenómenos afectan a la camada con menor poder de negociación de la fuerza de trabajo y está compuesta por un conjunto heterogéneo de actividades.

De acuerdo con Pradilla (2013), alrededor del 30% al 50% de la población con trabajo en América Latina sobrevive con actividades relacionadas con el comercio callejero, artesanías, servicios personales, actividades económicas ilegales, entre otras. Además, la ampliación de la participación del sector de servicios, como consecuencia de la desindustrialización en la cual viven los países, promueve lo que el autor denomina como “tercerización espuria”, originada

por la gran masa del ejército de reserva industrial, que frente a la exclusión del mercado laboral formal, se inserta en actividades informales de naturaleza terciaria con niveles de ingreso muy bajos e inestables, en régimen de subsistencia o, incluso, ilegales.

- **Crecimiento extensivo**

Las ciudades se desarrollaron por medio del uso extensivo del suelo con crecimiento horizontal-residencial, dejando vacíos o semivacíos entre el centro y las periferias con fines especulativos, con formación de un espacio periurbano difuso, con baja densidad y con expansión de sus límites (Mattos, 2016; Cruz-Muñoz e Isunza, 2017). Esta forma de crecimiento se debe a la conjunción de actuaciones individualizadas ejecutadas por los habitantes, por el mercado y por el Estado. En las metrópolis, las estructuras se caracterizan por tener redes densas de infraestructuras y de servicios que tienen polos representativos de subcentralidades dispersas y con dinámicas de funcionamiento propias. En estas, los sistemas de transportes que viabilizaban la dispersión urbana cumplieron un papel fundamental a medida que evolucionaron.

En general, las ciudades han crecido obedeciendo a un ritmo de expansión de la mancha urbana que es superior al crecimiento poblacional y que está vinculado a la especulación inmobiliaria —la cual determina los sentidos, dirección, formas, etc. del desarrollo urbano, contando con el apoyo del Estado, que actúa como facilitador de las prácticas privadas (Borsdorf *et al*, 2005; Tella, 2005; Hidalgo *et al*, 2014) —. Las leyes de mercado —centradas en la rentabilidad— crean las áreas urbanas que continúan en franca expansión. Este patrón de crecimiento genera consecuencias que se sienten en las densidades bajas y en un modelo costoso en términos de dotación de servicios, infraestructuras, movilidad y cohesión social. La desintegración de la trama urbana se compone de proyectos aislados del entorno que son motivados por la recuperación de plusvalías.

En las principales ciudades, en el seno del proceso de expansión, las clases que cuentan con niveles de renta superiores abandonaron las áreas centrales, las zonas antiguas y los centros históricos (Avendaño, 2006; Parías, 2008; Kuri, 2015). En estos espacios, las áreas centrales se destacan como de uso comercial y de despoblación, donde antagónicamente, también se concentran elevadas proporciones de los equipamientos y servicios urbanos de las ciudades.

- **Coexistencia de mercados del suelo**

La coexistencia entre los mercados de vivienda formal e informal es característica de las ciudades latinoamericanas; el primero está vinculado al urbanismo legal sometido a los reglamentos formales, mientras que el segundo ocupa áreas que carecen de titulación de propiedad, caracterizado por terrenos ilegales. No obstante, Abramo (2011) llama la atención sobre la existencia de un tercer mercado regido por la “lógica de las necesidades”, que lleva a un individuo o a grupos de individuos a incurrir en la ocupación y autoconstrucción como forma de establecerse en la ciudad, sin contar necesariamente con la participación de capital inmobiliario o pecuniario.

Con respecto a la actuación de los distintos mercados, Maricato (2010) destaca que la dimensión del mercado privado en países centrales suele llegar a la mayoría de la población, mientras que en los países periféricos este fenómeno se da en un sentido contrario, debido a que el mercado legal y formal de estas ciudades se especializa a ofrecer productos dirigidos al mercado de lujo, restringiéndolos a una minoría de la población. La autora señala la existencia de una gran dependencia de los sectores populares de la actuación del Estado, especialmente por medio de los subsidios. Tal hecho se debe a la actuación restrictiva del mercado formal en los sectores de renta más elevada y a la gran proporción de grupos urbanos representantes de la demanda insolvente.

- **Ciudades y procesos desiguales**

La composición del espacio de las ciudades está marcada por las diferencias de modelos y contextos urbanizadores. Una parte consiste en la ciudad moderna que importó los patrones urbanísticos de los países desarrollados como una forma específica del patrón de consumo en general y que adoptó criterios de ordenamiento y estructuras urbanas replicadas de contextos europeos y de América del Norte. Concomitantemente, se desarrolló de manera espontánea la denominada “ciudad informal”, desvinculada del urbanismo legal y extendida por toda la mancha urbana, lo cual se nota especialmente en las zonas periféricas.

Además, las tendencias del desarrollo espacial se dieron hacia la concentración espacial de la riqueza, población y progreso dentro de espacios específicos de los países, creando desequilibrios territoriales (Lois González *et al*, 2012). La concentración espacial se refleja en la macrocefalia e hiperurbanización de las ciudades más importantes en detrimento de las áreas con bajo o nulo dinamismo. No obstante, frente a los procesos de desindustrialización y de deseconomías de aglomeración, las ciudades medias crecen en algunos países, mientras que las

tasas de crecimiento demográfico de las áreas metropolitanas disminuyen (Pulido y Figuera, 2007; Limonad y Monte – Mór, 2012; Hiernaux, 2015; Pradilla, 2015).

En este sentido, Iglesias y Sánchez (2013) apuntaban que las urbes más grandes de la Región continúan siendo las que más contribuyen al PIB, pero su peso relativo en la economía está disminuyendo. Aunque las grandes ciudades concentraron el control y las funciones de mando nacionales, las actividades se dispersaron, especialmente a partir de los años 80.

- **Debilidades de gestión, financieras e informacionales**

Entre todos los desafíos explicitados por los países en la ocasión de la conferencia del ONU-Habitat III – 2016, el gran impedimento hacia una gestión descentralizada consiste en dotar a los municipios de las capacidades recaudatorias y de gestión necesarias. En los países unitarios, éstos suelen tener inferencia del gobierno nacional (Chile, Perú), mientras que en los federales, los gobiernos estatales (provinciales) o municipales (Brasil) tienen más participación, así como en los casos mixtos (Argentina) (Di Virgilio, 2015).

Los Estados tienen una baja capacidad de captación fiscal, asociada al modelo de acumulación subordinada y a la debilidad política frente a los sectores económicamente más poderosos, muchos de ellos de base internacional (Pérez, 2013). El poco poder que tienen los municipios los vuelven especialmente vulnerables a los intereses del mercado inmobiliario, principalmente debido a la dependencia de los impuestos prediales, con los cuales existe una relación de dependencia. Los mercados asumen una dinámica particular y espontánea ante las dificultades financieras de los estados nacionales, la precariedad fiscal y la débil capacidad reguladora (Jaramillo, 2008; Abramo, 2011).

En algunos países (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay), se pueden verificar importantes avances en el diseño institucional, normativo y participativo, pero que tampoco vinieron acompañados por respuestas muy efectivas en términos de planificación y ejecución de proyectos urbanos. Las estructuras de la producción y del acceso a la información que deben servir de soporte para implementar políticas urbanas se muestran heterogéneas en los países; en algunos de ellos se pueden encontrar bases de datos e informaciones con elevado nivel de detalle y de series históricas, mientras que en otros apenas existen sistemas de organización estadística.

- **Déficit habitacional concentrado en las clases de renta más bajas**

La dimensión de la pobreza urbana y las restricciones de acceso del mercado inmobiliario formal, basado en los criterios de solvencia, constituyen barreras concretas al mercado del suelo, las cuales tienen su mayor expresión en el indicador del déficit habitacional²⁷ de los países. No obstante, tal indicador está mayoritariamente concentrado en los segmentos con menor nivel de ingreso. De este modo, los valores del déficit habitacional para estos segmentos poblacionales representan la gran mayoría del déficit general. De acuerdo con datos expuestos en los informes de los países para el ONU-Hábitat 2016, la concentración del déficit cuantitativo en los sectores inferiores respecto al total presentó valores como: 85,20% en Guatemala; 78% en Chile; y 73,6% en Brasil. Los valores del déficit cualitativo para las clases inferiores también están muy por encima del promedio general. Los informes señalan también que el déficit cualitativo es más representativo cuando se compara con el déficit cuantitativo.

El comportamiento de los indicadores de déficit de vivienda refleja este modo estricto de actuación de los mercados urbanos mercantilizados y del Estado. De acuerdo con lo expuesto por los informes de los países latinoamericanos al ONU-Hábitat III (a excepción de Cuba), el desequilibrio en el déficit por capas de renta es un punto en común de las ciudades.

Tras señalar las características de las ciudades de la Región como espacios con elevada desigualdad, la segregación urbana gana una posición destacada en el debate. El fenómeno nació con las primeras sociedades coloniales y viene asumiendo características cambiantes en el tiempo. Las formas y características de la segregación urbana en América Latina y el Caribe es el objeto de análisis del próximo apartado.

3.3. La segregación urbana

No son pocos los estudios, informes y estadísticas que revelan la singularidad de la región latinoamericana como la más desigual del mundo. Las profundas barreras existentes entre las clases tienen un largo periodo de constitución y está enraizada en las relaciones sociales y en la cultura de sus habitantes. Borsdorf (2003) destaca la antigüedad de la cultura de separación y segregación en las ciudades al hacer un recorrido por las formas de segregación, desde la casa de patio y otras estructuras dirigidas a grupos sociales específicos en el periodo colonial,

²⁷ El déficit cuantitativo se entiende como el número de hogares que hacen falta para atender la demanda y las necesidades de la población; el déficit cualitativo se refiere a los hogares que no disponen de las condiciones básicas adecuadas de habitabilidad en términos de infraestructuras y servicios urbanos.

pasando por los barrios cerrados del inicio del siglo XX (*company-towns*, compañías mineras o industriales) hasta los barrios amurallados pensados para las clases altas, facilitados en gran medida por el desarrollo de los sistemas de transportes.

Sabatini *et al* (2012) clasifican en cuatro conjuntos de trabas a los factores que obstaculizan las posibilidades de que personas de distintas condiciones sociales vivan próximas, a saber: culturales, estructurales, económicas y funcionales. Los autores destacan que las preferencias de segregación de los grupos afluentes latinoamericanos están más orientadas a agruparse con los similares (concentrarse) que a excluir a los diferentes (homogeneidad social), al contrario de la realidad estadounidense.

Las diferentes lógicas de producción de la ciudad (privada, pública y autónoma) interactúan en la construcción de un desarrollo urbano (habitación, mercados urbanos y movilidad) fragmentado. Añadiéndose a estos elementos objetivos y cotidianos, los factores culturales y simbólicos, que están arraigados en sociedades profundamente jerárquicas y clasistas, a causa de una mayor resistencia a la convivencia e integración entre los grupos. Por un lado se encuentran los Estados clientelistas y los intereses de los mercados que se apropian de lo público con elevados niveles de ganancias y plusvalías, y por otro lado, está el mantenimiento de elementos subjetivos intergeneracionales que justifican las distancias entre clases, traducidos como los valores culturales, ideológicos y simbólicos.

Las diferencias de ingresos viabilizan la multiplicación y segmentación de submercados urbanos. Los factores económicos que se vinculan al mercado de suelo e inciden sobre la formación de los precios se configuran como un mecanismo automático de exclusión de los que no pueden pagar. La capacidad de elección es directamente proporcional a la capacidad de solvencia de los grupos: cuanto menor sea el nivel de ingresos, más bajo será el poder de elección de lugares y las formas de habitarlos. En este sentido, la capacidad de solvencia guarda relación con la calidad de las viviendas, el entorno y los equipamientos/servicios disponibles. Es decir, las formas de habitar las ciudades se relacionan con las prácticas de consumo en sus distintas formas. Los grupos de menores ingresos se adaptan a la condición de ausencia de recursos económicos aplicando estrategias alternativas.

En las zonas donde viven los sectores de mayores ingresos se observan niveles de desarrollo comparables o, incluso, superiores a los registrados en países desarrollados y estas zonas coexisten con áreas —distantes, cercanas o contiguas— donde se encuentran niveles de pobreza y de infraestructuras comparables con las de las naciones más pobres del mundo. Se señala la construcción de espacios sin la presencia de un proyecto de ciudad común, sino la conjunción

de iniciativas individualizadas con fines lucrativos que son, además, fomentadas por las actuaciones del Estado que convive con la expansión de la ciudad espontánea o informal. Por lo general, las diferentes asimetrías y tensiones en la relación público–privado expresan la tendencia a la subordinación de lo público a lo privado y al predominio de lo privado frente al interés común. El significado de lo público asociado a lo común y compartido por todos se altera ante el espacio público real, vivido en forma fragmentada por grupos sociales diferentes y desiguales entre sí (Kuri, 2015).

En síntesis y en consonancia con la perspectiva de diversos autores, en la Región se encuentra un patrón de segregación urbana centrado en la división de extractos socioeconómicos; los demás elementos de diferenciación actúan como refuerzos hacia la legitimación de los comportamientos segregacionistas. Es decir, la división social del espacio residencial es más el resultado de la búsqueda de “plusvalías” que del interés por consolidar diferencias entre grupos sociales (Kaztman, 2003; Sabatini y Brain, 2008; Duhau, 2013). Los que no pueden pagar se quedan con los espacios que sobran de las ciudades que, por un conjunto de motivos, son los rechazados por las distintas segmentaciones del mercado inmobiliario formal. No obstante, los intereses de los mercados son cambiantes a lo largo del tiempo, en donde se evidencia la alta vulnerabilidad de los pobres urbanos ante las elecciones e intereses de estos grupos.

La distribución espacial de los grupos mezclan modelos de separación que se dan en macro y microescalas; en este último modelo, la separación es materializada por la extrema seguridad, asegurada por sofisticados aparatos capaces de limitar los accesos, además de privatizar espacios públicos bajo el argumento de la protección de la violencia. Las distancias sociales viabilizan un modelo de segregación con niveles significativos de proximidad física entre grupos con diferencias marcadas (Gomes, 2003; Bayón, 2008; Sabatini y Brain, 2008; Teixeira y Sousa, 2013; García *et al*, 2014;). Andrade y Silveira (2013) destacan que la proximidad proporciona una estructura de oportunidades de efectos económicos, pero también genera la intensificación de conflictos por el contacto, además de las implicaciones de estigmatización. Los contactos de las clases sociales dentro de redes jerárquicas muy marcadas inciden en lazos muy débiles.

La tolerancia a la cercanía e incluso a la convivencia, obedeciendo a las normativas de estructuras jerarquizadas, revelan la naturalización de la división de clases existente en las sociedades de la Región, así como la ausencia de sensibilidad frente a los problemas de las clases inferiores. Diversos elementos subjetivos, sociológicos y culturales, son centrales en la

estructuración y naturalización de los comportamientos de apatía en las relaciones entre las clases.

“Que la proximidad física no es suficiente para producir este efecto (sensibilidad) se desprende con claridad de la experiencia de las sociedades de casta, en las que la cercanía espacial no parece alterar distancias sociales profundamente enraizadas en la cultura” (Kaztman, 2003, p.22).

“La coexistencia de mundos aislados debe entenderse necesariamente a partir de la dimensión simbólica de la segregación urbana; los estigmatizados reconocen plenamente los estigmas de que son objetos” (Saraví, 2008, p. 108).

“En América Latina, la distancia social es tan marcada que justifica la informalidad e ilegalidad en las ciudades, pero, asimismo, por un factor sociológico, la presencia física de la persona de condición social subalterna permite reafirmar la propia identidad como integrante de las clases superiores” (Sabatin *et al*, 2012, p. 13).

El fenómeno limita la convivencia entre los grupos, al menos fuera de las estructuras jerárquicas previamente establecidas²⁸. Los habitantes de estos territorios viven en mundos separados en los cuales el aislamiento genera el despliegue de la realidad y de los problemas comunes de la ciudad, aunque sigan viviendo en ella. En este sentido, Sabatini y Brain (2006) señalan que el *Ethos* cultural²⁹ de las ciudades latinoamericanas ofrece importantes márgenes de libertad para la proximidad espacial, incluso de vecindades, entre personas de distinta condición social.

El simbolismo y los aspectos subjetivos contribuyen significativamente a la construcción de los valores, mercantiles o no, de los espacios. Aunque el acceso a los espacios privatizados suelen tener un carácter sumamente mercantil, distintos elementos culturales de tintes clasistas los restringen, al mismo tiempo que se convierten en la base para la comprensión y explicación de los acontecimientos. Las identidades sociales captadas por medio de los símbolos representativos de superioridad o inferioridad interfieren en la experiencia urbana de la sociedad jerarquizada de distintas formas en las relaciones de diferenciación, desigualdad o exclusión, al mismo tiempo que actúan de innumerables maneras sobre los actores particulares (con mayores o menores ingresos o con mayores o menores oportunidades). La inherente diferencia entre los habitantes es, seguramente, la razón principal de que no haya reacciones hacia el cambio, impartidas desde cualquier lado de los muros.

²⁸ Hace referencia principalmente a las relaciones establecidas dentro de la esfera laboral (patrón y empleado).

²⁹ Distintos autores comparten la visión de que la conquista ibérica asumió la superioridad de la cultura y la sociedad europea y buscó la asimilación de los grupos locales (no la aversión al “otro”, como el caso de las colonias británicas en EUA) y el desmantelamiento de sus culturas, así como la instauración de la teología cristiana, donde todos pueden alcanzar “el reino de los cielos”, lo que ayuda a explicar la “tolerancia” a la proximidad física.

Kuri, (2015) señalaba que las diferencias plantean considerar los intereses, valores y demandas distintas y contrapuestas. Estas diferencias se expresan, por una parte, en el acceso desigual a los recursos urbanos; y, por otra, en las formas heterogéneas de identificación, participación y organización social, de uso y de apropiación del espacio. Estos aspectos aparecen en el espacio público influyendo en sus significados. En un análisis anterior aplicado a la Ciudad de México, Seraví (2008) afirmaba que los determinantes simbólicos como los patrones culturales, elementos psicológicos por medio de construcciones de identidades colectivas en los espacios, los asocian al prestigio o desprestigio social. Es decir, el espacio público puede territorializarse al ser apropiado por un grupo social.

Algunos espacios contribuyen a reforzar la división social de las áreas urbanas, de manera explícita, al aludir a la identificación de clase y al estatus social (el derecho o restricción del acceso); algunos estudios aseguran que dicha práctica de exclusión y discriminación proporciona prestigio a estos lugares (exclusividad). Las experiencias de los habitantes de la ciudad advierten vínculos significativos entre los ámbitos espacial, emotivo e identitario (Hernández, (2015). Las implicaciones de las dimensiones simbólicas de la segregación generan efectos que se sienten a corto y a largo plazo, siendo especialmente dañinos para las clases bajas, en la medida que los efectos no se restringen tan solo al aislamiento físico y social, sino que involucra temas emotivos y psicológicos generados por la exclusión.

La polarización urbana, diseminada sobre el territorio bajo las formas de artefactos urbanísticos, fue incorporada por la globalización por medio de elementos espaciales como los grandes centros comerciales, la multiplicación de condominios exclusivos y las formas de producción de las viviendas sociales. Las nuevas tramas de centralidad dispersas fueron viabilizadas por la difusión del automóvil individual en medio de un desarrollo inmobiliario explosivo en los años 80.

Los grandes corredores urbanos terciarios se consolidan como un modelo de espacio semipúblico que atiende a las necesidades de consumo de la población de clases altas/medias; la formación de subcentros periféricos fue condicionada por las redes y ejes viales diseñados para los automóviles y que son dominados por el consumo (Pradilla, 2015). Asimismo, Pérez *et al* (2012), en su estudio sobre el comportamiento juvenil dentro de una forma específica de centro comercial (el *mall*³⁰), describen esta forma de apropiación del espacio como una metáfora del neoliberalismo, impulsada bajo la ola modernizante y por fenómenos de la

³⁰ El *shopping mall* es un modelo de centro comercial.

“democratización del consumo” vía masificación del crédito. Los autores señalan que el *mall* introduce material y simbólicamente entre los paisajes de la ciudad y su naturalización ha llevado a desarrollar internamente prácticas sociales observables en espacios públicos urbanos bajo un sistema del control y vigilancia de las acciones emprendidas.

Son en los espacios semipúblicos, relativamente homogéneos y segregadores donde se construyen interacciones controladas-vigiladas. La disposición de estos modelos de centros comerciales, así como la infraestructura urbana que se construye a su alrededor, condiciona de manera casi compulsiva el uso de algún vehículo motorizado para acceder a ellos. La condición de exclusión vinculada a la accesibilidad dependiente de tener algún automóvil individual no se restringe al acceso a los centros comerciales, sino que engloba a un conjunto de recursos urbanos que refuerza la fragmentación en las formas de ocupar y vivir de las ciudades.

La suburbanización de las élites también se vinculó con la difusión del automóvil durante la década de 1980. La proliferación de urbanizaciones cerradas en el territorio se hizo muy presente en las ciudades latinoamericanas desde los años 90 e inclinó la tendencia hacia la fragmentación (Gomes, 2003; Arango, 2014). Las urbanizaciones se multiplican también por las ciudades medias, impulsan el crecimiento comercial de las áreas que los rodean y consisten en soluciones individuales para un problema general (Roitman, 2003; Vidal-Koppmann, 2005). Es decir, se observa la multiplicación de islas de urbanizaciones conectadas con autopistas metropolitanas, además de toda una estructura de redes de comercios y servicios diseñadas para atender a sus necesidades. En medio de los megaproyectos urbanos, centros comerciales, corredores terciarios, clubes privados, conjuntos cerrados y viviendas de interés social, predomina el modelo de movilidad centrado en el automóvil.

Los procesos de autoexclusión se encuentran, además, en la educación, salud, seguridad y en el consumo y va ahondando las diferentes brechas (Bayón, 2008; Tedesco, 2009). El actual modelo de separación en la Región define la distancia social (aunque no necesariamente espacial) y las diferentes condiciones de acceso a los atributos dotados de capacidad suficiente para promocionar la calidad de vida y las perspectivas de oportunidades de movilidad social ascendente a largo plazo. El mercado de tierras termina indefectiblemente enviando a los pobres a construir sus viviendas en donde puedan y estos grupos también son vulnerables al deterioro de los servicios de salud y educación, al paso que son más dependientes de la oferta pública.

En las últimas décadas, se ha dado un crecimiento de la violencia en las ciudades concerniente con el incremento del desempleo, además de la multiplicación de la informalidad

y la exacerbación de la pobreza, así como el narcotráfico en medio de cadenas productivas de dimensiones globales. La conjunción de estos factores inciden en un peculiar modelo de ciudad neoliberal que se consolida en los años 90 y que reúne: la captación del Estado al paso que las inversiones públicas benefician, estratégicamente, a sectores ligados a la reproducción del capital; la búsqueda de plusvalías; y, el aprovechamiento del aumento de los casos de violencia para la expansión del mercado del urbanismo del miedo.

Las distintas clases y sectores de las ciudades, replicando a bajo costo un modo de vida burgués o exclusivo con la intermediación del mercado inmobiliario, adoptan sus propias estrategias de seguridad utilizando las tecnologías y recursos disponibles y construyen fortalezas para protegerse de la violencia. Las microciudades dentro de las ciudades se convirtieron en la tendencia generalizada como respuesta a la inseguridad. Los muros son la expresión simbólica del “urbanismo del miedo”, establecen la protección de parte de los moradores contra el resto de la ciudad, con poca porosidad entre el interior y exterior (Caldeira, 2000; Lima, 2005; Arango, 2014; Goes y Sposito, 2014).

La segregación socioespacial expresa la complejidad de las relaciones entre dimensiones objetivas y subjetivas que se relaciona, de modo especial, con el status. La segregación, que a lo largo del tiempo tuvo distintos instrumentos y reglas, tiene hoy en día su argumento principal en el discurso de la violencia y es la fuente de legitimación para las acciones de separación, interpretadas como estrategias de protección. Se construye una multiplicidad de percepciones por parte de los grupos respecto a los mismos espacios de la ciudad; en este contexto, se destaca el papel de los medios de comunicación, responsables por la reconstitución y diseminación de los hechos. Así, los estigmas se forman en medio de la proliferación del discurso del miedo y del aislamiento.

El estado actual de la segregación en las ciudades de la Región expresa sus características por medio de mecanismos económicos, sociales, de preferencias y cultural-ideológicos que componen el funcionamiento de la sociedad urbana. Las características heredadas desde el pasado y otras añadidas a lo largo del desarrollo capitalista resultaron en la adopción de nuevas formas urbanas–arquitectónicas que sirven para delimitar los espacios pertenecientes a los miembros de los segmentos urbanos. El cuadro es de disminución de los espacios públicos, de “guetización” y de precarización en los barrios pobres, de amurallamiento interno, de un diseño de la ciudad pensado para el automóvil, de inseguridad, de fragmentación y de segregación social.

La organización espacial de las ciudades de acuerdo con el estatus socioeconómico dibuja la estructura cuantitativa y cualitativa de distribución de los servicios y del entorno. En estos contextos, las experiencias de la ciudad son norteadas por desplazamientos selectivos. Los principales mecanismos responsables de la retroalimentación de la segregación actúan desde diferentes frentes, a saber: por el mercado laboral, por los mercados de la vivienda, por la deserción de las capas superiores de los servicios y equipamientos públicos urbanos, por el modelo de movilidad, la delincuencia y su incidencia sobre los espacios públicos y por el aislamiento, desintegración y exclusión social. A continuación se presentan mayores detalles acerca de cada uno de estos mecanismos.

- **Inserción en el Mercado Laboral**

Las diferentes capacidades de los grupos para insertarse en el mercado laboral formal se convierten, al mismo tiempo, en la causa y en la consecuencia de las distancias sociales. La constitución de ciudades sin la respectiva presencia de factores productivos capaces de absorber la mano de obra demandante creó dos tipos de mercados laborales distintos en la Región que el geógrafo Milton Santos (1974) conceptualizó como circuitos superiores e inferiores de la economía urbana en la ciudad periférica. Según el autor, las sociedades urbanas fragmentadas y polarizadas, crean diferencias cualitativas y cuantitativas en la demanda, desde donde se derivan distintos circuitos de producción, distribución y consumo.

El primer circuito se relaciona con los individuos de mayores ingresos: demandan mano de obra mejor calificada, se vinculan a la economía formal y son dotados de protección social, mientras que el segundo se guía por la lógica de la necesidad y se asocia a la venta informal de productos, artesanías y comercios callejeros, además de la economía ilegal a través del comercio de bienes y servicios ilícitos. El circuito inferior suele componerse de la camada más pobre de la población, tanto como ofertante como principal demandante, y tiene su principal factor de atracción en las bajas barreras a la entrada, pese a la ausencia de derechos y seguridad laboral. La diferencia de capacidades de inserción en el mercado laboral se deriva de las formaciones y habilidades adquiridas e incide sobre el capital social, además del nivel de ingresos y de la capacidad de consumo. El factor trabajo es, por lo tanto, el elemento articulador de diversas esferas de la vida desde de una perspectiva individual hasta colectiva y actúa sobre la construcción de la ciudadanía en sus dimensiones objetivas y subjetivas.

Las relaciones sociales son influenciadas a través de la condición del mercado de trabajo, así como las redes de contactos e informaciones, donde la adecuada inserción alimenta un ciclo

positivo que involucra activos tangibles e intangibles. Ribeiro y Kaztman (2008) revelan la elevación de la vulnerabilidad de grupos marginados frente a la segmentación del mercado de trabajo, al debilitamiento de los regímenes de bienestar social, a las transformaciones recurrentes de la liberalización del mercado de trabajo y al aislamiento de estos segmentos.

- **Segmentación de los mercados de la vivienda**

La actuación del sector inmobiliario y del capital financiero en la Región se ha especializado, tradicionalmente, en atender a los sectores de renta más elevadas. El mercado legal de viviendas selecciona a los residentes de acuerdo con sus condiciones de pago, estableciendo los precios a nivel del grupo con mayor capacidad. La ausencia o la insuficiencia de marcos regulatorios sobre el mercado inmobiliario permiten que el mismo actúe como protagonista de las decisiones que involucran la construcción de las ciudades, incluso en los proyectos de viviendas de interés, que suelen contar con un amplio apoyo de subsidios del Estado.

Ante a estas características, las clases con más bajo poder de compra, las cuales quedan excluidas del mercado formal, se adecúan, ocupando informal o ilegalmente los espacios rechazados por el mismo. Estos espacios suelen estar ubicados en áreas que presentan riesgos de accidentes naturales, están alejados de la ciudad o carece de una dotación infraestructural. Duhau (2013) resalta que cuando las diferencias de precios entre los mercados son significativas, la porosidad es menor y, por consiguiente, la segregación tenderá a ser más marcada.

Conviene destacar que la parcela de la población que no puede acceder al mercado formal/legal es, también, la más vulnerable a los cambios de naturaleza política, económica o urbanística capaces de influir sobre los intereses del sector inmobiliario, de las clases privilegiadas o del propio Estado. Los cambios de intereses devienen, a veces, en procesos de gentrificación y de reasentamientos forzados. La libre actuación del mercado inmobiliario en la Región eleva los niveles de segregación de las ciudades.

- **Privatización de los servicios y equipamientos urbanos *versus* la ineficacia de lo público**

Aunque no se caracterice como condición suficiente, la dotación, el acceso y la calidad de los servicios y equipamientos representan categorías necesarias para la construcción de la

inclusión ciudadana y para la viabilidad de las condiciones básicas promotoras de la mejoría en la calidad de vida y la perspectiva de ascensión social de los individuos. Los cambios vividos en la Región durante las últimas décadas afectaron las estructuras de provisión y dibujaron las nuevas formas del hábitat, tanto por medio de órdenes respecto a la vivienda como también de los servicios y equipamientos. En los países latinoamericanos se mezclan las formas (públicas, privadas, mercantilistas o no) de acceder a cada uno de ellos.

Con respecto a los servicios urbanos vinculados a los suministros de agua y electricidad, Pérez (2015) señala que en América Latina se instauraron dos formas de urbanización: la llamada urbanización capitalista, regida por la lógica del mercado y ofrecida a quien lo puede pagar —un modelo en el cual se encuentran el acceso regular y de calidad—, y por otro lado, la urbanización popular, que funciona como alternativa a los excluidos del primer modelo y se caracteriza por la exclusión, la alta precariedad y la autoproducción (con o sin el apoyo del Estado).

El actual panorama de los grandes servicios urbanos en la Región está caracterizado por el protagonismo del sector privado y por un amplio proceso de privatización. La principal implicación de este proceso se desarrolla sobre los ocupantes de la urbanización popular, al mismo tiempo que estos se convierten en clientes potenciales de las empresas proveedoras. La expansión del mercado impulsa prácticas de regularización y la consecuente mercantilización de los servicios que anteriormente no se cobraban. La incidencia de costes monetarios lleva a procesos de gentrificación, que intercambian los antiguos moradores por nuevos consumidores, donde los primeros se restablecen en espacios pasibles de utilización para la urbanización informal.

Los servicios y equipamientos de salud, educación, seguridad y vivienda presentan segmentos múltiples, clasificados jerárquicamente de acuerdo con las diferentes capacidades de pago de los grupos de ciudadanos (clientes), conformando opciones estratificadas para pequeños grupos de consumidores. Mientras tanto, los sectores empobrecidos terminan siendo rehenes de los bienes públicos (Figueira *et al*, 2006). La calidad de cada servicio prestado suele ser proporcional al valor mercantil que les es atribuido; los servicios más caros, restringidos a una ínfima parcela de la población, suelen ser los más eficientes.

Los mercados privados contienen barreras de acceso para los sectores más pobres de la población a los servicios y equipamientos dotados de mejor calidad y eficacia, a la vez que los grupos con mayor poder mercantil migran continuamente a dichos mercados, desertando el ineficiente y estigmatizado universo público. Los clientes que abandonan el Estado suelen ser

los más poderosos, a la vez que tienen consciencia de los problemas relativos a la calidad. El abandono de los servicios públicos por las clases medias y altas actúan sobre el nivel de su eficacia en dos sentidos: en la indiferencia respecto a la calidad de su funcionamiento y en la falta de presión sobre los gestores públicos por parte de esta parcela de la población, que aunque no represente la mayoría de la población dentro de los países latinoamericanos, son detentoras de mayor capacidad para articular mejoras. Se pierde la universalidad de percepción del derecho común hacia la concepción de un bien mercantilizado.

La consecuencia de esta conjunción es el continuado deterioro de los servicios públicos y la ampliación de la brecha entre los grupos de los que pueden “protegerse” por medio de la utilización de mercados privados de educación, salud, seguridad, movilidad y vivienda y aquellos dependientes de las prestaciones del poder público. La baja calidad de los servicios y equipamientos públicos compromete el desarrollo psíquico, social y económico de los grupos vulnerables, con implicaciones sobre el aumento de la debilidad de las relaciones sociales y sobre el mantenimiento (o incluso agravamiento) de las desigualdades a largo plazo, al condenar a las personas de menores recursos a la perpetuación de la marginación espacial y social.

- **Movilidad urbana y espacios de convivencia**

Los aspectos relativos a la movilidad y a los espacios de convivencia se relacionan con la estructura urbana de las ciudades. El modelo predominante en América Latina y el Caribe es el de la ciudad dispersa que, en la Región, ganó impulso debido al crecimiento poblacional verificado durante el siglo XX y al desarrollo de las estructuras viales que conectan los espacios intraurbanos. Las ciudades principales se caracterizan por las grandes distancias y la tendencia hacia la descentralización de comercios y servicios, integrando modelos de ciudades policéntricas. Las políticas de transporte tampoco se encuentran fuera de la esfera privada, al promocionar la movilidad individual, la liberalización del transporte colectivo y el abandono a la gestión privada (Avellaneda, 2004).

El transporte individual es preponderante frente a la baja calidad y los elevados precios del transporte público —centrado en el autobús—. Asimismo, la utilización del transporte público incide en la mayor vulnerabilidad ante los sucesos delictivos entre la espera (en el espacio público) y el recorrido dentro de ellos. Por caracterizarse como ineficiente, dispendioso en términos de tiempo y de recursos, y por tratarse de un espacio susceptible a las acciones delictivas, el modelo de transporte colectivo normalmente se destina a las personas que no

pueden acceder o mantener un medio de transporte particular. La preferencia por el coche tiene también una significación simbólica relacionada con la cultura individualista y al estatus.

Esta situación fue identificada en los trabajos dedicados al tema en la Región: la ciudad es incapaz de ser transitada mediante los desplazamientos peatonales u otros modos de transporte de baja velocidad, como la bicicleta (Cruz-Muñoz y Isunza, 2017). La mala calidad del transporte público con mala distribución por los ejes urbanos, tarifas excesivas y no multimodales lleva a optar por lo privado, ocasionando problemas de congestión y de contaminación (Borja, 2003) La calidad del servicio de transporte es insuficiente y el coste del transporte es elevado para la población e incide aún más sobre la segregación de los pobres (Bernardelli *et al*, 2003; Cruz-Muñoz e Isunza, 2017).

En algunas ciudades se registran iniciativas que estimulan la utilización de espacios peatonales y el desplazamiento no motorizado, como por ejemplo los programas de promoción del uso de bicicletas en Buenos Aires, México DF y São Paulo, descritos con detalles en los informes³¹ de sus respectivos países preparados para la conferencia del ONU-HABITAT III. Aunque representen un paso hacia la construcción del modelo de transporte sostenible, las iniciativas no fueron extendidas espacialmente y tampoco pudieron atender a una proporción relevante de la población.

Se evidencia la crisis de los espacios de convivencia y de todas sus dimensiones y funciones integradoras en un contexto dominado por el individualismo y por el miedo a vivir la ciudad. El modelo de urbanismo liberal que se basa en los grandes centros comerciales, clubes privados, áreas exclusivas, etc. definen los núcleos de sociabilidad de la vida urbana. La ciudad latinoamericana está caracterizada por una continua internalización de la vida pública en el ámbito de los espacios de convivencia, compras, desplazamientos y servicios. El espacio residual suele ser ocupados por los grupos que no tienen suficiente capacidad mercantil para acceder a ellos; estos grupos son, muchas veces, estigmatizados por su condición de excluidos de sus propios derechos, privatizados de la ciudad.

- **La delincuencia y el espacio público**

América Latina y el Caribe destacan por ser unas de las regiones donde más se concentran los casos de violencia en el mundo; pese a las notables diferencias entre los países, el fenómeno

³¹ Ver detalles sobre las experiencias de los países en: <https://habitat3.org/documents>

tiene implicaciones considerables sobre la dinámica de la vida cotidiana de los habitantes. Los delitos son, principalmente, de naturaleza cotidiana y anónima y suelen estar relacionados con el narcotráfico. La violencia urbana consiste actualmente en un fenómeno encarado de forma naturalizada y como condición inherente al funcionamiento de las ciudades, así como de sus respectivos mercados.

La Región latinoamericana es considerada la más violenta del mundo, con indicadores de homicidio (siendo su manifestación extrema) superiores a zonas de guerra declarada. La complejidad explicativa del fenómeno se deriva de la magnitud de aspectos sociales, económicos, políticos y psicológicos que se presentan como factores propulsores. La dimensión del problema en la Región sobrepasa el ámbito de actuación de las cuestiones de seguridad y avanza más bien como una cuestión de salud pública. En 2015, América Latina registraba el 33% de los homicidios a nivel mundial, con más de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes (Jaitman *et al* 2015; Días y Esteves, 2017). Ortega (2014) señalaba que en la Región, además de compleja, la delincuencia es un problema costoso; la autora destaca que en 2010 los costos del crimen pudieron ascender hasta el 7,5% del PIB regional. Asimismo, la violencia genera efectos psicológicos y emocionales sobre la población, así como en problemas de ansiedad causados por la experiencia del terror, lo cual incide en el miedo a desarrollar las actividades cotidianas.

El conjunto de prácticas delictivas (además de los homicidios) está compuesto por los intentos de homicidios, secuestros, violencia intrafamiliar, robos con violencia, extorsiones, lesiones, entre otros. La violencia, que se manifiesta de distintas formas, puede ser un problema aún más agudo, al tiempo que las estadísticas oficiales presentan una serie de sesgos derivados de infravaloraciones en la medida que son susceptibles a desconsideraciones o manipulaciones, además del bajo índice de denuncia respecto a los sucesos. Las dimensiones de la violencia ganan contornos especialmente preocupantes en determinados espacios y sobre grupos específicos.

Existen discrepancias entre las características y tipologías de delitos entre las localidades más pobres y más ricas. Mientras que los crímenes contra el patrimonio económico suelen suceder donde habitan personas con condiciones socioeconómicas media y alta, los homicidios y los crímenes contra la vida concentran sus víctimas fatales en hombres, jóvenes y pertenecientes a los grupos sociales más bajos (Velásquez, 2010). En este sentido, Yactayo, (2017) concluye que los espacios que concentran bajos niveles educativos están asociados con menores niveles de robos y viceversa. El incremento de los casos de violencia urbana guardan

relación con el periodo de las reformas neoliberales y de profundización de la pobreza, creciendo en el escenario público a partir de los 90 (Dreyfus y Fernandes, 2008), de tal modo que el fenómeno no ocurrió cuando el grupo de migrantes llegaba a las ciudades, sino en la segunda o tercera generación.

La existencia de la violencia condiciona los comportamientos en la vida cotidiana y reduce la calidad de vida de la población que se ve afectada por las amenazas de naturaleza objetiva y simbólica (construcción de la percepción de imaginarios de miedo) referente a tiempos y espacios específicos que deben ser evitados. La actuación de una prensa sensacionalista es primordial en el entendimiento de estos procesos: las imágenes —síntesis de los eventos— son banalizadas para el gran público y llegan antes que cualquier interpretación más sofisticada acerca de los temas. Muchas veces, movidos por intereses económicos, los medios contribuyen a ampliar la impresión de peligro inminente y de asociar la percepción de amenaza a grupos sociales, actuando en los imaginarios (Avendaño, 2006; Caetano, 2014; Pabón, 2017)

Los altos niveles de actos delictivos legitiman la tolerancia a las constantes prácticas de abusos cometidos por la policía contra grupos específicos, a la construcción de ciudades amuralladas y con innumerables barreras físicas que delimitan la separación entre los “diferentes”, con apropiación de discursos xenófobos y racistas fundados en prejuicios, estereotipos y estigmas. Se consolidan los discursos de “limpieza social”, “justicia propia” o “cultura de exterminio” contra los pobres, al mismo tiempo que estas sociedades se muestran altamente tolerantes a crímenes cometidos por altos empresarios y la clase política, como los casos de corrupción o blanqueo de dinero.

Las consecuencias y alcances de la violencia y del crimen son graves y prolongados, pues influyen en el desarrollo, comportamiento y percepción de los individuos. Ante el contexto de violencia feroz, las estrategias adoptadas por la sociedad, además del carácter coercitivo, se centran en el intento de evitar al “otro”, replegándose a espacios privados. En este debate, los espacios públicos tienen una connotación específica; su característica pública conlleva a la idea de ser abiertos, diversos y vulnerables a ser el escenario de prácticas delictivas, especialmente en el periodo nocturno. La tensión en las relaciones sociales se refleja en el caos del espacio público que paradójicamente, en la Región, no pertenece a nadie. De espacios de intercambios a fuentes de contradicciones, pasan a ser espacios de inseguridad y violencia. En este sentido, el urbanismo del miedo se convierte en el protagonista principal de las direcciones constitutivas urbanas. La delincuencia consiste en la base de los discursos del *marketing* del mercado

inmobiliario y legitiman los proyectos que mercantilizan la vida pública dentro de todos los sectores posibles.

En la Región, la obsesión por la seguridad afecta a todas las clases. El miedo lleva a los habitantes a protegerse y aislarse y estos se vuelven más dependientes de las actividades de la casa; a la vez que fomenta el individualismo y la aversión a grupos específicos, sobre todo los sectores de ingresos más bajos. Los impactos se sienten en netos procesos de militarización de las sociedades, la escasa interacción ciudadana, la reducción en la calidad de vida de los individuos, los comportamientos negativos y antisociales, la lógica del urbanismo que blinda y segrega las ciudades, la preferencia de uso y permanencia en los espacios que consideran “seguros” para protegerse del exterior, la reducción del uso del espacio público, los centros urbanos que se deterioran y se internalizan y la corrosión de la vida pública y colectiva (Carrión, 2001; Kowarick, 2002; Borja, 2003; Reginensi, 2003; Avendaño, 2006; Díaz y Esteves, 2017;). Se aplica, por lo tanto, la concepción de Castells, (2004) acerca del espacio que pasa de lugar de encuentro formado a partir de las identidades comunitarias, a lugar de flujo, al mismo tiempo en que se asiste a un debilitamiento del sentido de solidaridad, pertinencia y de colectividad, sumado a la baja confianza en las instituciones (Avedaño, 2006; Arango, 2014).

En la medida en que la sociabilidad se ve comprometida por la coexistencia con el peligro inminente dentro de un ambiente marcado por la desigualdad de ingresos y de oportunidades, surgen las distintas ofertas de espacios de sociabilidad alternativas, que pasan a estar estrechamente condicionadas por el *status* socioeconómico de los individuos. De este modo, se cría la raíz de los casos de privatización de zonas reservadas al ocio y a la sociabilidad, segmentados por criterios de viabilidad.

Las nuevas tecnologías ofrecen soporte material para las prácticas segregacionistas por medio de la relación de configuraciones espaciales y sus dispositivos de seguridad, que son aplicados para protegerse y controlar los posibles riesgos provenientes del exterior; la presencia de la barrera física tiene un aspecto simbólico (Pulido y Figuera, 2007; Nunes y Compan, 2009). Por otro lado, la proliferación de empresas de seguridad privada representa un buen indicador del grado de dispersión de las acciones individualizadas para hacer frente a la vulnerabilidad al delito. Carrión (2008) destacaba que en aquel momento, la guardia privada tenía más del doble de efectivos que tenían las policías públicas. Dada la proliferación de espacios cerrados durante los años recientes, se sugiere que esta proporción es considerablemente mayor actualmente.

La situación de inseguridad en las urbes de América Latina y el Caribe mezcla elementos reales y subjetivos; el grave problema que representa el acontecimiento de delitos es potencializado por las construcciones discursivas al hablar del crimen, asociándolo a lugares, personas, momentos, etcétera. La sensación de miedo y desconfianza tensionan las relaciones sociales entre los grupos y estimula la aparición de comportamientos de defensa centrados en el aislamiento y segregación social, al mismo tiempo que le dan legitimidad a la consolidación del urbanismo privado del miedo que se muestra altamente rentable, ante la ineficacia y el descrédito de las instituciones. Los contextos de delincuencia se convierten en su principal ventaja y asegura la existencia de la demanda. El aislamiento social de la población pobre es una de las consecuencias principales en medio de estos contextos.

Andrade *et al* (2009) señalan que la inseguridad urbana incita las diferencias y, consecuentemente, aumenta las distancias sociales al crear una cultura de miedo que criminaliza a los más pobres. Sin embargo, conviene destacar la existencia de una especie de “revuelta selectiva” construida por la contradicción hipócrita característica de las sociedades en el mundo periférico, ilustradas por la impunidad, aceptación, naturalización e incluso por la repetición, a pequeñas escalas, de los muchos casos de corrupción política y empresarial, así como de los crímenes contra la vida y al patrimonio, puesto que estos son cometidos por miembros de la poderosa élite local o contra las clases menos favorecidas.

Esta configuración espacial peculiar sugiere el “retorno a las clases peligrosas” descrita por Castell (2004) sobre las cuales se transfieren y depositan las ansiedades, temores y tensiones derivadas de una inseguridad social que trasciende al crecimiento de la inseguridad civil y suele estar más allá de los datos objetivos y de las experiencias concretas.

- **Aislamiento, desintegración social y exclusión**

El capitalismo se muestra especialmente fuerte en América Latina y el Caribe motivado por la baja capacidad y cultura de lucha social, de acuerdo con Pradilla (2013). Las reformas liberales, la disminución de las ocupaciones estables y protegidas y la liberación de los mercados urbanos produjeron grupos de ganadores y perdedores. Los mecanismos que actúan dentro de las ciudades de la Región permiten que no haya interacción en condiciones de igualdad entre los grupos pertenecientes a distintas clases sociales debido a la presencia de barreras visibles e invisibles.

Dentro del mismo espacio urbano, se forman territorios particulares caracterizados por las diferentes necesidades y perspectivas originadas, especialmente, por las grandes diferencias

establecidas en el acceso al mercado de trabajo y su mercado dependiente (el consumo). Estas diferencias son perpetuadas por la ineficacia de los servicios y equipamientos públicos que conducen a una red de oportunidades restrictivas, por una red de relaciones cercanas limitadas por contextos de innumerables precariedades y por la descreencia en los cambios positivos por medios tradicionales, los cuales conviven con niveles educativos muy bajos en el grupo de los perdedores.

Las interacciones frecuentes en los sectores de estratos socioeconómicos más altos se localizan en sectores de la ciudad cuyos estratos socioeconómicos son similares. El fenómeno se repite en los sectores de menor ingreso y despunta la dificultad para la coexistencia de distintos estratos sociales (Cossio y Tourn, 2005; García *et al*, 2014). La constitución y consolidación de ámbitos diferenciados y homogéneos de sociabilidad se dan en puntos, donde el “encuentro” entre diversos sectores sociales son cada vez más escasos debido a la segregación y segmentación de los servicios (Bayón, 2008).

Las acciones y el modo de vivir la ciudad son influenciados por factores reales e imaginarios responsables por la construcción de las percepciones, conformando especies de guiones sobre zonas e individuos, donde los males de la ciudad suelen atribuirse a grupos sociales peculiares: los grupos de bajos ingresos. El resultado global se ve de un lado en la baja autoestima y desconfianza en los medios e instituciones formales de parte de los marginalizados; del otro lado, por un aislamiento espontáneo de las clases medias y altas, capitaneado por los mercados privados. El aislamiento, capitaneado por los mercados privados, permite que el ciudadano-cliente no conviva directamente con la precaria realidad que lo rodea; en cierto modo, logra ignorarla dentro de entornos que condicionan la construcción de ciudades y sociedades utópicas.

No obstante, la relación es compleja por no tratarse tan solo de la no convivencia entre clases, sino de la prevalencia de límites jerárquicos en las relaciones. Las oportunidades de convivencia no son capaces de generar los efectos positivos en términos de la diseminación de conductas. En este sentido, se encuentran una serie de conclusiones obtenidas por trabajos que respaldan el fenómeno en distintas ciudades de la Región: Vidal-Koppmann, (2005) señalaba que dentro de las urbanizaciones en Buenos Aires se generan muchos empleos, pero precarios y muchas veces sin cumplir las normas; Gomes (2003) apuntaba que los moradores de las favelas de Rio de Janeiro trabajan en condominios y en centros comerciales, a la vez que son clasificados como peligrosos; Sabatini *et al* (2012), destacaban que en Chile existe diversidad social y de convivencia respetando un orden jerárquico; en este estudio, los autores concluyen

que la integración es reconocida como un valor al cual se le identifican consecuencias positivas asociadas, pero que al mismo tiempo, queda sujeto a las dificultades que le impone el arraigado clasismo de la sociedad y desde una perspectiva optimista, concluyen que las inconsistencias en el discurso, obtenidas a lo largo de la investigación, pueden abrir oportunidades de integración.

Los patrones culturales dominantes actúan como sustratos profundos de las actitudes de las personas, que se manifiestan en las miradas que las clases tienen las unas de las otras (Kaztman, 2008); según el autor, las sociedades coloniales imprimieron las raíces de las actuales estructuras sociales encontradas en la Región. Estas raíces crecieron influenciadas por distintos contextos a lo largo de la historia, pero las distancias se mantuvieron. A partir de los años 90, la ciudad es vista como un espacio de amenaza donde actúan tres grandes fuerzas: miedo, consumo y simulación (López y Rodríguez, 2005). En este sentido, la violencia se configura como el principal argumento del estado de aislamiento social presente en las ciudades latinoamericanas en la actualidad.

Al paso que los ciudadanos de clases medias y altas se desplazan en sus coches — blindados— por las ciudades, se encuentran con diversas expresiones de las diferencias de clases: mendigos en los semáforos, personas que viven en los espacios o vías públicas (incluso niños), la sensación de miedo y violencia, entre otras. La naturalización de la diferenciación social actúa para que cada individuo permanezca en su debido lugar; los mecanismos de evasión y prorrateo hacen que los subalternos conozcan los riesgos de salir de sus lugares (Kowarick, 2002). En esta línea, dentro de un análisis anterior, Martins (1997) resume estos contextos en la existencia de dos mundos irreductibles, donde las personas se encuentran “separadas en estancamientos”. La versión jerárquica remite la realidad a estructuras inminentemente feudales.

Las conductas de las clases superiores respecto a las inferiores se mezclan por un lado a través de la indiferencia/naturalización de las condiciones de pobreza y, por otro lado, por la molestia mediante la asociación con situaciones de violencia. La conjunción de elementos congrega la naturalización de las diferencias, la pérdida de la sensibilidad y de la convivencia, procesos de aislamiento, desarticulación y segregación en las relaciones entre clases. Como reflejo de las distancias socioeconómicas, las ciudades latinoamericanas mantienen sus espacios divididos, construidos por distintos actores, integrados o no a la lógica de producción formal.

El aislamiento es relevante debido a la función de producción de realidades específicas que tiene el espacio; asimismo, actúa marcando las diferencias inherentes a cada grupo social. En este sentido, es de fundamental importancia las connotaciones que tienen la proximidad (positiva, negativa) y las relaciones tejidas en este territorio (sociales, afectivas, identitarias, históricas), donde las infraestructuras construidas influyen y estructuran las prácticas cotidianas de los individuos (Lazo y Calderón, 2014). Es decir, la desurbanización de las ciudades, el amurallamiento, la guetización, la disminución del uso de los espacios públicos, la inseguridad, la construcción de imaginarios, la fragmentación y la segregación social generan implicaciones que se sienten en el rompimiento de la cohesión urbana y desestructuración del espacio social.

Alrededor del mundo, se encuentran iniciativas de intentos de integración de los diferentes grupos sociales utilizando el protagonismo del Estado (en estos casos, vía incentivos y producción) para la constitución de viviendas económicas y sociales en espacios de concentración de grupos medios y altos. Diversos países como Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Suecia y Finlandia las han puesto en práctica (Musterd, 2005). No por casualidad, en estos países se concentran los mejores indicadores vinculados al poder económico, niveles de desigualdad (a excepción de Estados Unidos) y de calidad de vida en términos internacionales. Dados los mecanismos de funcionamiento del mercado laboral y habitacional en Latinoamérica, los pobres urbanos son obligados a adoptar estrategias capaces de viabilizar la reproducción urbana en contextos mercantilizados. Véase en el próximo apartado sus características principales.

3.4. Especificidades y dimensión de la pobreza urbana

El proceso de urbanización de América Latina y el Caribe fue delineado por estructuras sociales marcadas por la desigualdad, con formas de inserciones lentas y sumisas al sistema capitalista. La conjunción de estos elementos implicó la composición de grupos urbanos extremadamente desiguales con preponderancia de los marcados por la pobreza y marginalidad. Las desigualdades históricas que determinaban las relaciones y estructuras económicas, sociales e institucionales rurales fueron trasladadas al contexto urbano. Las ciudades fueron constituyéndose a partir de la urbanización de la pobreza procedente del campo, cuyo movimiento se vinculó a las migraciones internas y, en menor medida, a las internacionales.

A lo largo del tiempo, la pobreza urbana ha adquirido mayor complejidad y actualmente tiene perfiles con patrones heterogéneos. Las particularidades de los pobres urbanos se relacionan con la condición de enfrentamiento a la economía de mercado, que se destaca por la obligatoriedad de acceso a recursos monetarios para hacer frente a las necesidades cotidianas por medio de transacciones mercantiles. La (in)capacidad financiera se vincula directamente con la vulnerabilidad urbana, así como los cambios oriundos de reorientaciones políticas se notan más en las ciudades. En América Latina y el Caribe, la pobreza es mayoritariamente urbana, debido a que la mayor parte de la población de la Región vive en ciudades. Pese a este aspecto concentrador, los niveles de pobreza y de indigencia se muestran más críticos en el entorno rural, como puede observarse en la tabla 3.2., a continuación.

Tabla 3.2.

Proporción de pobres e indigentes por área de residencia (1980 – 2010)

	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza
	Urbana		Rural		América Latina	
1980	10,6	29,8	32,7	59,8	18,6	40,5
1990	15,3	41,4	40,1	65,2	22,6	48,4
2002	13,4	38,3	38,4	62,4	19,3	43,9
2010	7,7	25,6	29,5	52,4	12,1	31,1
2014	8,0	23,8	27,6	46,2	11,8	28,2

Fuente: CEPALSTAT (2017)

Mediante las informaciones contenidas en la Tabla 3.2, se puede observar que la proporción de pobreza e indigencia urbana³² siempre ha sido menor que en el ámbito rural. Se mantuvo el patrón de reunir las condiciones más favorables en las ciudades. El mantenimiento del comportamiento de los datos corrobora la justificación del hecho de que aunque en la ciudad latinoamericana se concentre la mayor parte de la pobreza total, la dimensión del problema es considerablemente más elevada en el ámbito rural (en términos proporcionales). Esta evidencia explica parcialmente la motivación de los flujos migratorios verificados en la Región.

³² Bajo el criterio de porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza e indigencia, teniendo como base las encuestas de hogares de los países.

En este sentido, de acuerdo con los informes de los países presentados en el ONU-Hábitat III, las comparaciones entre los indicadores de calidad de vida y de cobertura de servicios de agua, alcantarillado, recogida de basura, etc. presenta un peor desempeño en el mundo rural cuando se comparan con los contextos urbanos. Las disparidades entre las condiciones de accesos a los servicios básicos, a partir de los datos más recientes publicados por cada país, son expuestas en la tabla 3.3.

Tabla. 3.3.

Tasas de cobertura de servicios básicos a la vivienda

País / Años	Agua		Electricidad		Desagüe	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bolivia						
2013	88,5	48,1	99,5	69,3	88,7	11,6
Brasil						
2014	93,4	75,4	99,9	97,8	66,6	35,3
Chile						
2013	99,6	85,2	99,5	95,6	96,7	72,3
Colombia						
2014	95,5	71,4	99,8	89,9	92,2	69,5
Costa Rica						
2014	99,8	98,5	99,7	98,3	34,5	95
Ecuador						
2014	93,4	67,5	98,6	96,2	77,5	71,9
El Salvador						
2014	70,4	59,1	89,8	73,2	59,4	17
Guatemala						
2006	90	78,3	93,7	68	68,4	15,4
Honduras						
2010	94,8	79,2	98,7	60,5	66,1	25,3
México						
2014	97	85,8	99,4	97,2	92,6	80,8
Nicaragua						
2009	89,8	29,4	97,9	46,6	36,3	3,3
Paraguay						
2014	63,4	79,8	99,8	97,7	16,2	32,6
Perú						
2014	91,1	64,2	98,9	74,5	84,7	44,7

República Dominicana						
2014	82,7	56,4	98,8	91,1	37,2	46,1
Uruguay						
2014	97,4	87,8	99,7	94,1	64,6	96
Venezuela						
1997	96,6	53,5	99,4	88,4	90,9	47

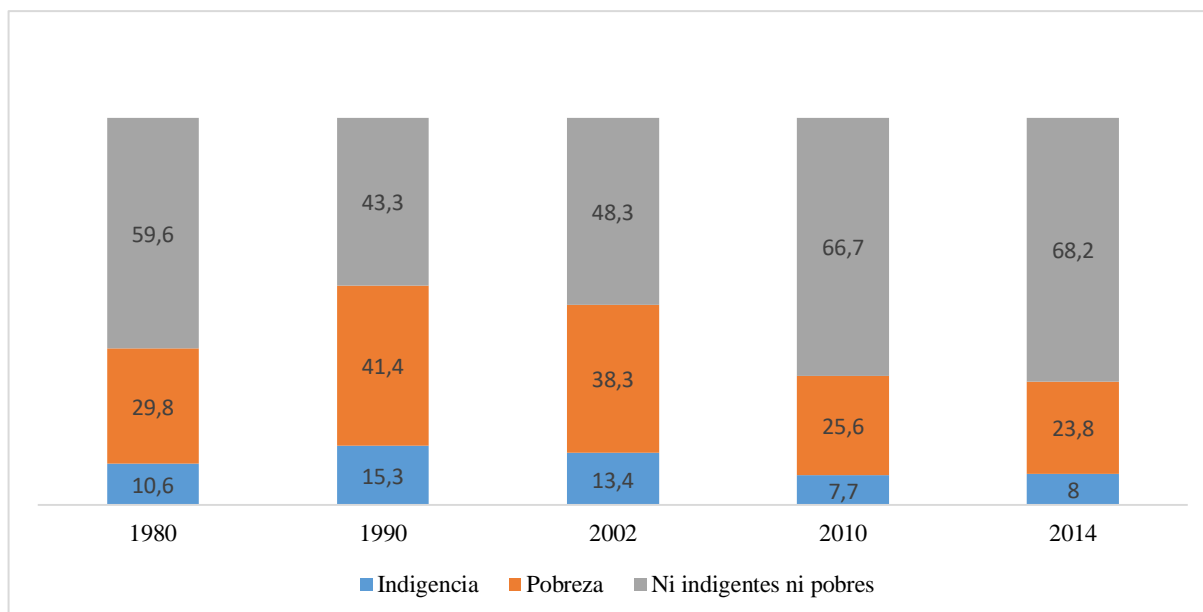
Fuente: CEPALstat (2017)

Las informaciones sobre las tasas de cobertura de servicios básicos de la vivienda, aunque presenten discrepancias en términos de periodicidad entre las fuentes estadísticas disponibles a niveles de países, señalan las brechas existentes entre las disponibilidades de servicios básicos para la vivienda en zonas rurales y urbanas. Aunque se haya observado una significativa ampliación de la oferta de estos servicios en áreas rurales en los años recientes, las zonas urbanas tienen la cobertura mayoritaria. Las diferencias señaladas permiten explicar, en gran medida, los mejores indicadores relacionados con la salud y con la calidad de vida en las ciudades, donde el acceso a la educación y servicios generalmente está más universalizado respecto a las zonas rurales.

Al centrar la atención en la distribución de los grupos socioeconómicos en el contexto urbano, se puede observar a través del siguiente gráfico el comportamiento de la participación de los grupos de indigentes y pobres respecto a los demás, obedeciendo a una línea histórica que parte de los años 80 y que se extiende hasta los años más recientes con informaciones disponibles.

Gráfico 3.7.

Composición social urbana (porcentual) del número de los pobres e indigentes en el área urbana (1980 - 2014)



Fuente: CEPALSTAT, 2018

El Gráfico 3.7 describe la relación de proporción existente entre el número de indigentes, los pobres y los demás grupos sociales en el tiempo, partiendo de la década de 1980. A partir de los años 90 se verifica la tendencia creciente de la proporción de pobres e indigentes, periodo que coincide con la intensificación de las reformas neoliberales. En este periodo, la suma de estos dos grupos representaba el 56,7% del total de la población. El cambio de la situación se demostró al inicio los años 2000; la tendencia hacia la reducción se ha mantenido hasta el período de análisis más reciente, aunque todavía con valores elevados.

Tras exponer la actual dimensión del fenómeno de la pobreza en la Región, algunas consideraciones cualitativas merecen ser señaladas: en general, la pobreza cambió en el tiempo, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. En un primer momento y en medio de los impulsos de la industrialización por sustitución de importaciones, la población rural se desplazó, atraída por el empleo industrial (Di Virgilio; Kowarick, 2002). Ante la crisis y el agotamiento del modelo, la pobreza ganó más complejidad en la medida en que se expandía hasta los años 2000, momento en que volvió a disminuir.

En un primer momento, los migrantes provenientes del campo eran el principal grupo de los pobres urbanos en las ciudades latinoamericanas; el excedente poblacional que se quedaba al margen de los procesos productivos ocupaba los espacios residuales y se mantenían como reserva de mano de obra. Los ajustes estructurales que se dieron como respuesta a la crisis de

los 80 impulsaron el empeoramiento de la pobreza estructural, así como la inserción de los nuevos pobres provenientes de las antiguas clases medias. En un período reciente, la población cuenta con mayor diversidad; se incorporaron con mayor significación segmentos como los inmigrantes internacionales a los grupos de pobres urbanos, lo cual se registró con más notoriedad en los países del cono sur del continente.

Las complejidades adquiridas fueron señaladas en diversos trabajos acerca de la composición de la pobreza en los países de la Región referente a este periodo: los habitantes de los precarios urbanismos de Santiago de Chile son mayoritariamente migrantes latinoamericanos, tienen trabajos no cualificados, provienen de comunas periféricas y ocupan el centro de la ciudad desde los años 90 y con mayor fuerza después del año 2000 (Contreras, 2017); el flujo de la migración Perú-Argentina se incrementó en los años 90, con un gran componente femenino y joven y una alta concentración en las zonas urbanas, bajo condiciones de precariedad e informalidad laborales (Magliano *et al*, 2014).

Los cambios también se dieron por medio de la inserción de elementos menos frecuentes anteriormente. El periodo de la globalización vino acompañado del incremento del desempleo, de la violencia, de la consolidación de espacios de pobreza estructural y de la explosión de las economías informales e ilegales, así como de las relaciones laborales formales precarizadas, pese a las singularidades respecto a la extensión y gravedad de estos procesos al tener en cuenta las trayectorias nacionales.

Las transformaciones de los años 90 alteraron la estructura de las oportunidades, registrando nuevos rasgos en la pobreza que fueron identificados en estudios aplicados tanto a Latinoamérica como a otras regiones. Entre ellos, se destacan el progresivo aislamiento social, las zonas de concentración de pobreza y desempleo y la mayor presencia de la violencia y de la inseguridad, así como el consumo de drogas entre los jóvenes (Wacquant, 1999; Sabatini *et al*, 2001; Saraví, 2004; Rodríguez y Arriagada, 2004; Bayón, 2008) Es decir, la pobreza conserva desventajas y estigmas antiguos al mismo tiempo que incorpora nuevos provenientes de los cambios de la sociedad.

En este contexto también se dio la multiplicación de espacios concentradores de pobreza en distintas ciudades. Aguilar y López (2016) señalan la presencia de espacios de pobreza en localidades centrales y también periféricas de México D.F.—con diferentes grados y desventajas acumuladas—, en las que las condiciones de pobreza urbana se han agravado y profundizado y se estratifican en varios niveles; Kowarick (2002) destaca la proliferación de las favelas en São Paulo en los años 80/90; al analizar un periodo más reciente para Santiago

de Chile, Ortega (2014) describe que a pesar de que la pobreza haya disminuido en términos generales, los patrones de distribución espacial de la pobreza siguen similares a los de décadas anteriores: barrios segregadores donde los pobres mantienen un contexto de pobreza y parias pobres, lo que reduce su margen de movilidad social ascendente (en términos de posibilidades, contactos y posibilidades de exposición a códigos, mensajes y conductas funcionales).

Ciertos grupos sociales son especialmente más susceptibles a la condición de pobreza urbana: los niños, jóvenes y mujeres se encuentran más expuestos a los efectos negativos de los procesos de empobrecimiento. Igualmente, una serie de conductas se relacionan con la pobreza e inciden en la preeminencia de determinados eventos que actúan sobre la perpetuación de esta condición a largo plazo, como por ejemplo la violencia, el embarazo precoz, las enfermedades específicas de la pobreza (ej.: mortalidad infantil), la deserción escolar y la inserción temprana en el mercado laboral.

La condición de exclusión o de precariedad en el mercado laboral asociada a los ingresos bajos, ausentes o intermitentes, la inseguridad y la inestabilidad contractual se configuran como la principal característica de los pobres urbanos. Dentro del ámbito de las estrategias de sobrevivencia en América Latina y el Caribe, vale destacar el papel de la economía informal junto con sectores específicos de la economía formal, que se expresan como las alternativas más comunes frente a las condiciones de desventaja económica.

Esta parcela de la población está mayoritariamente empleada en sectores de baja productividad donde predominan las bajas cualificaciones, que se traducen en bajos niveles salariales y de carácter inestable (como por ejemplo, el empleo doméstico para las mujeres y en construcción para los hombres), así como existe una amplia participación en el sector informal de comercio y servicios, vendedores ambulantes y cartoneros (Parias, 2008; Magliano *et al*, 2013; Aguilar y López, 2016; del Castillo, 2017). La precariedad urbana en la Región tiene distintas caras que se relacionan con la ausencia de contratos escritos, con trabajadores temporales o esporádicos que trabajan por tiempo indefinido o sin contratos, con la incertidumbre vinculada al autoempleo y sin ninguna protección a corto o largo plazo, además de la alta vulnerabilidad a los contextos políticos.

Jaramillo (2008), al describir las relaciones que incidieron sobre la urbanización en América Latina, apunta algunas características especialmente importantes: 1. La superpoblación relativa incidió en un nivel muy bajo de los salarios y un nivel elevado de desempleo; 2. la flexibilización de los mercados laborales, donde una amplia porción de la población tiene niveles absolutos de ingreso muy bajos; 3. la persistencia y difusión de

actividades no capitalistas del sector informal y actividades marginales fuera de la acumulación capitalista, así como de proletarios precarizados que tiene que recurrir a las estrategias de los marginalizados; 4. la aguda desigualdad de ingresos —una gran mayoría empobrecida, una clase media estrecha y una pequeña minoría con ingresos muy elevados— con disparidad de modelos de consumo y una jerarquización entre ellos.

En esta línea, Pradilla (2013) señala un desarrollo desigual y combinado de las formas sociales capitalistas articuladas y las precapitalistas supervivientes, pero sumisas al capital. El análisis conduce a la configuración de los circuitos urbanos realizada por Milton Santos, donde los procesos de industrialización–modernización intensivos, guiados por empresas multinacionales en tecnología, generaron un número limitado de empleos; el circuito inferior engloba las actividades que, parcial o integralmente, no se benefician del progreso técnico, los avances organizacionales y las ventajas relacionadas con ellas (Santos, 2008). Los circuitos superiores e inferiores reflejan relaciones peculiares entre el trabajo y el capital.

En las economías que tuvieron procesos incipientes de industrialización y un bajo dinamismo productivo relativo hace falta una gran y rápida capacidad de adecuación y creatividad de las clases más pobres para sobrevivir en el contexto urbano. La economía informal, por presentar menores barreras de entrada y no exigir elevados grados de preparación educacional, experiencias previas o aportaciones de recaudos (además de tener una alta rotación), se convierte en la principal estrategia alternativa adoptada por los grupos marginados del mercado laboral formal. Estos circuitos económicos se caracterizan, especialmente, por la inserción de formas alternativas de producción y consumo; se compone de actividades diversas, como la vigilancia de los coches en las calles, el comercio callejero, la fabricación de artesanías, la prestación de servicios personales, las actividades económicas ilegales, entre otros. Estas se dividen en actividades desarrolladas en movimiento —ambulantes— o desde un punto fijo.

Aunque las actividades representan la fuente de ingresos que garantizan la supervivencia de millares de hogares, el trabajo informal, al no estar sujeto a una relación contractual y aglutinar a los individuos que trabajan en negocios, no cuenta con un nombre o registro y tiene desventajas respecto a la inestabilidad de ganancia y a la protección social. Los individuos no cobran la seguridad social y carecen de derechos asociados a las normativas de combate a la precariedad laboral, garantizadas por las instituciones formales (Huesca, 2008; Pradilla, 2013; Valenzuela, Monray-Ortiz, 2014).

La alternativa garantiza el flujo de ingresos necesarios para la supervivencia del colectivo excluido del mercado formal, a la vez que se vincula a la satisfacción del consumo de gran

parte de la población. Las redes de las actividades informales se extienden a la producción, distribución y prestación de servicios y guardan una relación directa con la ocupación de los espacios públicos, “dándoles vida”. La calle es el principal escenario elegido por los actores que las componen: los espacios de intensos flujos peatonales, como los centros de las ciudades, y aquellos motorizados, como los bordes de las carreteras, son comúnmente reconocidos como los más propicios para ejercerlas. Por lo tanto, se evidencia una forma de apropiación de los espacios urbanos que se apoya en las relaciones formal e informal.

Existen evidencias empíricas que señalan que el sector informal viene otorgando mayores premios a los trabajadores por cuenta propia (Huesca, 2008). La postura de los estados latinoamericanos ante el desarrollo de la economía informal ha sido diversa en el tiempo, en el territorio y en la clase social, combinando la tolerancia omisa, el apoyo vía concesión de créditos y aplicación de políticas públicas o, simplemente, la represión (Pradilla, 2015).

Por lo general, las acciones tienden a solucionar las cuestiones de la pobreza en términos de atención particularizada y local, sin articulaciones pensadas a largo plazo y de manera estructural. Los programas de combate a la pobreza han resultado limitados y se han configurado principalmente como apoyos temporales que difícilmente inciden de manera central en la condición de pobreza de los beneficiarios (Barba, 2012). La incidencia de las políticas sociales en materia de empleo es exigua e incluso tiende a reproducir las condiciones de precariedad e informalidad (Del Castillo, 2017).

Los análisis de las políticas de combate a la pobreza coinciden con respecto al aspecto asistencialista, puntual e inmediateista de las acciones, sin actuar directamente sobre las causas—órigenes de la situación de pobreza. Pese a estas características limitadas, las políticas se muestran imprescindibles para atenuar la condición de vulnerabilidad (sobre todo a corto plazo) e inciden, aunque de forma precaria, en la mejoría de la calidad de vida de los beneficiarios.

3.5. El Hábitat Popular

Entre las formas y manifestaciones que asume la pobreza se encuentra el déficit habitacional con implicaciones sobre la conformación de extensiones espaciales deficitarias: los barrios precarios (Cossil y Tourn, 2005). El “hábitat de los pobres”, el “hábitat del pueblo” o de las clases más pobres de la sociedad en las ciudades latinoamericanas comprende un conjunto de experiencias que trascienden a la ciudad informal, englobando también los proyectos públicos de bajo coste, la vivienda campesina o la vivienda alquilada en áreas

centrales (Connolly, 2015). Por lo general, el hábitat de los pobres en la ciudad mercantilizada se caracteriza por la acumulación de carencias de distintas naturalezas.

El desarrollo de las tecnologías de telecomunicación y de las redes de transportes jugó un papel importante sobre las formas y distribución del hábitat popular, ampliando las posibilidades de ubicación de los núcleos hacia las zonas periféricas, que pasaron a integrarse más fácilmente en la ciudad. Distintos autores señalan la marcada tendencia a la periferización de la pobreza en las metrópolis latinoamericanas, concentrada cada vez más en la periferia urbana (Janoschka, 2002; Miranda, 2007; Winchester, 2008; Aguilar y López, 2016).

El escenario actual de las metrópolis cuenta con la presencia de espacios de pobreza en localizaciones centrales mezcladas con distribución periférica. Estos espacios son heterogéneos y guardan diferencias significativas con respecto a los servicios y equipamientos urbanos, servicios sociales, calidad de las viviendas y del entorno. En este análisis, el enfoque sobre el hábitat popular se divide en dos subtemas: la ciudad informal y la vivienda social. Aunque estos modelos de espacios no se compongan de actores de perfiles socioeconómicos necesariamente homogéneos, la pobreza y la incapacidad total o parcial para hacerle frente a las exigencias del mercado inmobiliario formal son elementos preponderantes entre los residentes de ambos territorios.

3.5.1. La Ciudad Informal.

La comprensión de la ciudad informal pasa necesariamente por el entendimiento del funcionamiento de las estructuras socioeconómicas existentes en el campo, donde prevalecía la alta concentración de tierras y de riquezas con estructuras jerárquicas muy marcadas y que fueron trasladadas al universo urbano. Los avances tecnológicos registrados en el siglo XX propiciaron la modernización de las actividades productivas en el campo, lo que ocasionó la expulsión de una gran masa de población pobre y poco preparada para adecuarse a las exigencias del mercado laboral urbano. La ciudad surgió como una alternativa de supervivencia y de mejor calidad de vida para los individuos que migraron dotados de perspectivas y de necesidades inmediatas, de corto y largo plazo.

La ciudad informal se expandió de forma generalizada por toda la región latinoamericana a lo largo del siglo XX —en especial a partir de la segunda mitad—, periodo en que las ciudades alcanzaron los mayores índices de crecimiento. La formación y la consolidación de estos espacios están vinculadas a la noción de la necesidad que surge como respuesta al problema habitacional de amplios sectores de la población. Sus orígenes y desdoblamientos representan

las continuas respuestas adaptativas de los marginados de todos los segmentos involucrados en el mercado de la vivienda. Su gran magnitud en el ámbito latinoamericano se debe a la reunión de condiciones favorables presentes en sus países.

Entre los factores propulsores de los asentamientos informales, están las condiciones impuestas por el mercado formal de viviendas, la existencia de programas de vivienda social, la ausencia de planificación urbana, las debilidades institucionales estatales que suelen estar sometidas a intereses privados, la baja capacidad de recaudación de los Estados, la rentabilidad de los mecanismos informales, la limitada disponibilidad de tierras habilitadas (que a menudo está sometida a normas urbanísticas elitistas) y el grado de rigidez normativa del mercado del suelo formal, así como los precios practicados por el mercado formal y que, a su vez, dependen de la disponibilidad del suelo (Smolka, 2003; Clichevsky, 2007). Jaramillo (2008) afirma que en presencia de una penuria habitacional severa (sobre todo en la magnitud que se vive en las ciudades latinoamericanas), la sola prohibición, sin ninguna medida adicional, probablemente no tenga ningún efecto, o incluso sea contraproducente al generar efectos adversos.

El factor económico actúa como primer estímulo en la formación de los asentamientos informales por medio de la lógica de la necesidad. La conjunción de la necesidad de la vivienda y la existencia de tierras ociosas guiaron las lógicas de ocupación de las ciudades, intermediadas muchas veces por un mercado ilegal, en donde la actuación se refiere tanto a la producción como a las posteriores transacciones en el espacio informal. Toda esta lógica se deriva de las condiciones de precariedad e informalidad laborales de quienes no pueden acceder a la vivienda por medio del restrictivo mercado formal, ya que exige solvencia (Cravino, 2008; Camago y Hurtado, 2012; Magliano *et al*, 2013; Di Virgilio, 2015). Es decir, en medio de la tendencia generalizada de mercantilización de los derechos urbanos que incluyen los espacios de convivencia, equipamientos, servicios y movilidad, la ciudad informal se compone por la parcela de individuos que conforman los grupos de excluidos del restringido mercado formal/legal de la vivienda y del suelo.

Los asentamientos informales son llamados de varias formas en cada país: campamentos en Chile; favelas en Brasil; villas miseria en Argentina; vecindades o colonias populares en México; ranchos en Venezuela y Guatemala, entre otras. A estos asentamientos no se aplican los conjuntos de reglas y normas que delinearían el ordenamiento urbano correspondiente y tampoco cuentan con la respectiva protección jurídica institucional, aunque se ubiquen y funcionen de forma integrada a la ciudad formal. En este conjunto, los que no cuentan con la autorización inicial se configuran como asentamientos clandestinos. La ciudad informal es

protagonista del desarrollo urbano en la Región, evidenciado por medio de los procesos de densificación y expansión de las manchas urbanas, guardando las especificidades de ritmos y de predominancia de formas, procesos y prácticas de ocupación en cada ciudad. La demanda generada por un irreversible proceso de éxodo rural contribuyó a la gradual consolidación de estos espacios.

La informalidad urbana se expresa, básicamente, en dos formas de transgresiones: a las reglas formales con respecto a los aspectos de propiedad y al proceso de urbanización. La calidad precaria de la urbanización y la ausencia de documentos acreditativos inciden en la constitución de los precios, inferiores al de la tierra urbanizada. Garza (2012) destaca que los factores de formación de su precio la hacen ser hasta 90% más barata. En este sentido, la demanda del mercado informal está constituida fundamentalmente por las clases desfavorecidas (Garza, 2012; Duhau, 2013; Di Virgilio, 2015), pese a la evidencia de que la pobreza no es el único grupo presente en la ciudad informal (Smolka 2003; 2007; Camargo y Hurtado, 2012).

Existe una relación de dependencia entre los mercados formales e informales, en la medida que las restricciones en los primeros (escasez, externalidades, requisitos, rigidez, etc.) actúan como estimuladores de los segundos. Asimismo, los valores estipulados por el mercado formal influyen en las dimensiones de los precios practicados en el informal. Es decir, el precio de la tierra urbanizada opera como el límite de precio máximo dentro del mercado informal en condiciones *ceterus paribus* y desconsiderando la existencia de determinantes externos positivos y negativos.

Jaramillo (2008) y Smolka (2003) señalan la siguiente relación de valores entre ambos mercados: el precio de la tierra urbanizada en los mercados informales es mayor que el de la tierra bruta más el coste de habilitarla; al mismo tiempo, el precio tiende a ser menor que el precio mínimo de la tierra habilitada y comercializada en los mercados formales. Es decir, el precio formal es mayor que el informal, que a su vez es mayor que el de la tierra rural.

Las ciudades informales se componen de espacios constituidos por medio de ocupaciones informales o ilegales, delineados por acciones espontáneas y voluntarias con fuerte presencia de la autoconstrucción y de suministros propios de servicios de agua, alcantarillado y energía, que acostumbran a localizarse en zonas donde el precio del suelo es más barato y donde no haya interés del mercado inmobiliario —donde normalmente están más expuestos a riesgos de accidentes ambientales (Duhau, 2003; Avendaño, 2006; Tardín, 2006; Ziccardi, 2008; Pérez, 2013)—. A este modelo de ciudad se aplica el concepto de urbanización inversa utilizado por

Pérez (2016) para destacar que los procesos y actores son diferentes al de la ciudad formal. Por ejemplo, tras el acceso al lote, el complemento de la urbanización queda a cargo de los adquirentes, ya sea por medios legales (venta de suelos sin previa urbanización) o ilegales (ocupación clandestina, invasión).

Las viviendas informales suelen tener peores calidades constructivas y técnicas que las viviendas formales, además del carácter residual de los espacios públicos, la inexistencia o precariedad de áreas verdes, el déficit dotacional y la irregularidad de tenencia (como consecuencia de la preponderancia de lotes usurpados y mercantilizados por traficantes de tierra), por mencionar algunas de las características de estos espacios. La ciudad informal se puede interpretar como la ciudad espontánea debido a la adecuación al relieve, la improvisación y la ausencia de linealidad; son espacios reconocidos por una alta densidad demográfica y un elevado aprovechamiento del suelo. El ordenamiento urbanístico, fuera de los parámetros y directrices establecidas, le concede a la ciudad informal rasgos conflictivos y muchas veces caóticos. La diversidad de orígenes que asume la ciudad informal la definen como un fenómeno peculiar.

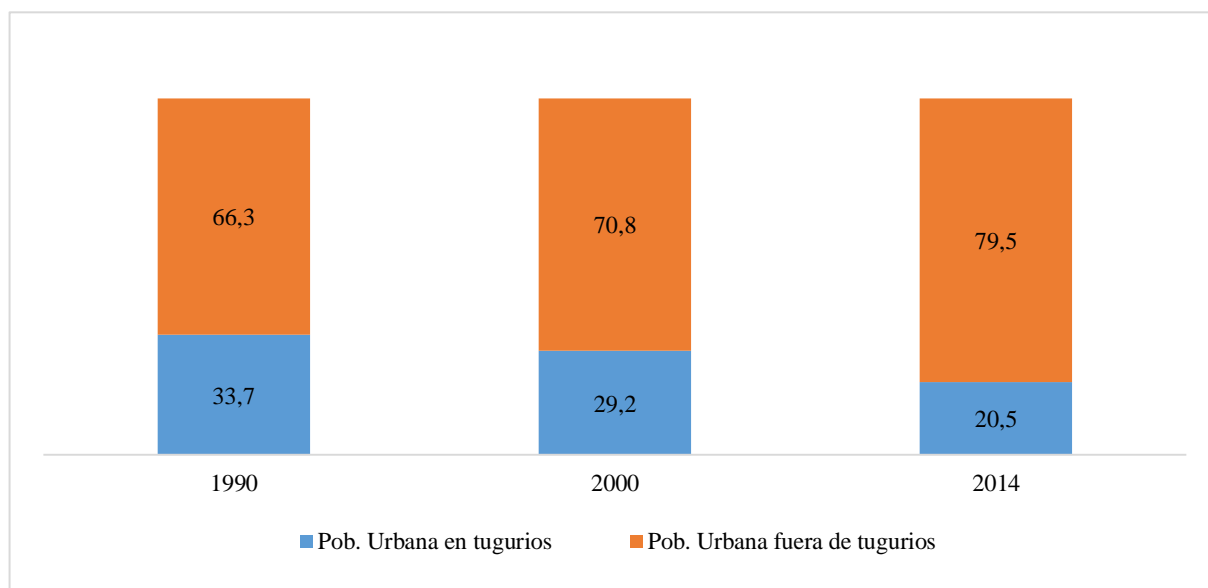
“La ciudad informal involucra cuestiones de tenencia (derechos de ocupación legal, registro de títulos, etcétera); cumplimiento de normas y regulaciones urbanas (tamaños de lotes, tolerancia para espacios públicos, disposición de calles, etcétera); cantidad y calidad de servicios suministrados; tipo de área donde se produce el asentamiento (áreas con riesgos ecológicos, laderas, zonas industriales abandonadas contaminadas, etcétera); y por encima de todo, el proceso de ocupación en sí, que suele ser diametralmente opuesto al de la urbanización formal”. (Smolka y Damasio, 2007; p. 135).

Aunque existan debilidades estadísticas y de medición derivadas del desencuentro y de la ausencia de informaciones entre países, el BID señalaba que en 2015, el 30% de los hogares se ubicaba dentro de alguna de las modalidades de ciudad informal. Desde otra perspectiva, Pradilla (2015) destaca que el 60% de las ciudades latinoamericanas surgieron de la ocupación popular. Utilizando las estadísticas disponibles capaces de demostrar la dimensión de la precariedad de las viviendas y de sus entornos dentro de las ciudades, se optó por la exposición de la proporción de población urbana que vive en tugurios³³.

³³ Tugurios es el sinónimo de asentamiento informal, que reúne las características de irregularidades, informalidades, infraviviendas y el lugar que se establece fuera o al margen de las normativas.

Gráfico 3.8.

Porcentaje de la población urbana que vive en tugurios en América Latina y Caribe (2014)



Fuente: CEPALstat, 2018

A partir de los datos disponibles en la CEPALstat en 2018, se puede observar que aunque se note una tendencia de caída³⁴ partiendo de la referencia de base de datos de los años 1990, el valor de 20,5% registrado en 2014 señala que más de un quinto de la población latinoamericana está expuesta a al menos una de las situaciones de déficit. Sin embargo, conviene destacar las diferentes proporciones encontradas en los países, a la vez que el espacio del continente conjuga realidades extremas como las de Haití (74,4%) y Bolivia (43,5%) con otras de valores por debajo del promedio, como Costa Rica (5,5%), México (11,1%) y Colombia (13,1%).

El perfil actual de los moradores de estos espacios es considerablemente heterogéneo y se diferencia según los países y las ciudades dentro del mismo. Mientras que los inmigrantes procedentes de países limítrofes destacan en las ciudades del norte de Chile y Argentina, los migrantes nacionales se concentran en las metrópolis y los migrantes locales en las ciudades de menor porte. Aunque esta tendencia haya sido descrita de un modo general en diversas ocasiones en distintos trabajos³⁵, la ciudad informal actual es considerablemente más

³⁴ El movimiento hacia la reducción de la proporción de la población que vive en tugurios se debe a los programas de mejoramiento de barrios, regularización de la tenencia de la tierra y políticas de reemplazamientos en espacios periféricos implementados con mayor intensidad a partir de finales de los años 80. Ver detalles en Rosa (2009).

³⁵ Véase Cravino (2008); Garza (2012).

heterogénea que en el momento de su expansión, propulsada por el proceso migratorio campo-ciudad.

En este sentido, aunque la condición de pobreza sea preponderante, se observa la presencia de perfiles socioeconómicos heterogéneos —así como de estatus sociales— explicados por la existencia de comercios locales, así como trabajadores introducidos en el mercado laboral formal, el mejoramiento de ingresos de las familias pioneras y el predominio de las actividades ilícitas³⁶ ligadas, especialmente, al narcotráfico, entre otros factores. La jerarquización del poder adquisitivo induce a la segmentación del mercado inmobiliario informal que actúa bajo estrategias empresariales. Del mismo modo, se puede notar el movimiento migratorio dentro de la propia ciudad informal al margen del movimiento inverso (desde la ciudad informal hacia la ciudad formal), lo que puede venir acompañado de un incremento en el patrón financiero de estas personas (Pasternak, 2003).

Los actores públicos y privados que participan en su formación y consolidación son múltiples: el propietario original del terreno, los loteadores clandestinos, los moradores, las asociaciones de vecinos, el Estado (presente u omiso), las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), etcétera. La articulación entre los actores es compleja y el protagonismo de las acciones suele cambiar obedeciendo a las distintas etapas del desarrollo de la ciudad informal. Además de reflejar el aspecto heterogéneo del mercado de la vivienda a nivel de ciudad, internamente se mezclan acciones y acoplamientos a lo largo de su constitución, los cuales involucran mercados y submercados formales/informales y legales/ilegales.

El mercado informal existe y persiste vinculado al clientelismo político, al mismo tiempo que destaca la importancia de las relaciones cotidianas (Clichevsky, 2007; Jaramillo, 2008; Di Virgilio, 2014). La ocupación y la consolidación de estos territorios se da por medio de procesos y transacciones relativamente estandarizadas, entre las cuales destacan: la ocupación/invasión, la autoconstrucción y la consolidación progresiva de la vivienda y del hábitat. La ocupación consiste en la etapa inicial del proceso, cuando los pobladores acceden al lote de suelo sin pagar renta. Monayar (2011) clasifica el proceso en ocupaciones organizadas por agentes individuales y en “loteos” fraudulentos por agentes del mercado del suelo. Jaramillo (2008) señala que los pobladores intentan escoger terrenos para invadir en los que la reacción sea menor (propiedades estatales, con propiedad dudosa o que tengan

³⁶ Las actividades ilícitas, donde también se encuadran los contrabandos, suelen ser muy lucrativas y presentar un gran significado de pertinencia y de poder derivado de la organización basada en estructuras jerárquicas.

problemas jurídicos, etc.). Si los terrenos son menos valiosos, es probable que los propietarios hagan menos esfuerzos por obstaculizar la invasión.

La autoconstrucción es la práctica que se adapta a las circunstancias de los pobres de la ciudad y se refiere al esfuerzo realizado por los mismos agentes por emprender un espacio susceptible de desarrollar las funciones de reproducción vinculadas a la vivienda. Los autoconstructores reemplazan un recurso que les es escaso —fondos monetarios— por uno que es abundante —la fuerza de trabajo—. El periodo de producción es muy flexible y puede prolongarse; la estrategia se centra en el mejoramiento progresivo y se suele contratar mano de obra especializada para realizar los servicios de mayor complejidad, como la electricidad, plomería, etc. (Jaramillo, 2008; Di Virgilio *et al*, 2012).

Finalmente, la etapa de consolidación del hábitat cuenta con un gran protagonismo de las familias y de las redes sociales de apoyo, especialmente en la forma de organizaciones asociativas que actúan en el autoabastecimiento de los servicios y, junto al poder público, en el reclamo de mejorías en términos de infraestructuras. Se observa, por lo tanto, un trabajo continuo de apropiación y alteración del espacio que, progresivamente, opera en la construcción de un territorio con menores carencias, en una trayectoria no lineal y no circular del proceso de construcción en el que surgen la casa y el hábitat.

Comúnmente, los habitantes necesitan hacerse cargo de las desventajas y costes asociados a la débil infraestructura; estos espacios son más vulnerables a accidentes de construcción, riesgos ambientales, enfermedades, etcétera. La principal atracción de demanda del hábitat informal se fundamenta en la flexibilidad tanto del acceso (métodos de pago, exigencia de garantías, etc.), como de la construcción. Estos espacios están dotados de elevados grados de libertad urbanística, que resulta especialmente importante en la medida en que son ajustables a las estrategias de supervivencia y a las necesidades habitacionales de las familias.

La libertad urbanística permite la redefinición continua de los límites de la vivienda, la readecuación a las nuevas necesidades debido a miembros adicionales o a la adaptación a actividades de micro negocios (incluso para el alquiler de partes de la vivienda) que son ejecutadas dentro del ámbito doméstico y representan alternativas de ingresos ante las restricciones del mercado laboral, derivando en los usos múltiples del espacio. Los límites internos y externos se ajustan en el tiempo de acuerdo con las necesidades presentadas y con los recursos financieros y de mano de obra. La tendencia demarca una trayectoria de mejoría de las condiciones de habitabilidad a medida que avanza la consolidación de la vivienda y del

entorno circundante. La diversidad de formas constructivas se explica por la autonomía de las acciones tomadas de forma individualizada.

Cravino (2008) destaca que el espacio social también se encuentra en permanente cambio en medio de relaciones complejas, redes de cooperaciones, organizaciones políticas, sociales, religiosas o de asistencia social, siendo común también la presencia de más de un núcleo familiar residente en una misma vivienda, lo que consiste en una estrategia de ahorros y de redes de apoyo personales (Matossian, 2010; Hernández-Rejón *et al*, 2014). En este contexto, en muchos de estos espacios se detecta la proliferación de pequeñas tiendas autogestionadas por la misma población, como reflejo de la acción de personas que trabajan en la propia residencia como estrategia de sobrevivencia (Parias, 2008; Magliano *et al*, 2014; Cruz-Muñoz e Isunza, 2017).

Se construye un sistema de intercambios y solidaridades promocionado por las relaciones de cercanía, de identidades y de necesidades compartidas. Las redes sociales son fundamentales para explicar los procesos de densificación centrada en amigos y parientes, desde donde emergen los sentidos de confianza y de protección mutua. Por estas redes circulan el capital material e inmaterial imprescindibles para ofrecer respuestas a cuestiones cotidianas y se convierten en activos primordiales de retención local.

A lo largo del desarrollo, diversos elementos resultan ser imprescindibles en el análisis del desarrollo de estos territorios en el tiempo, como la circulación de la información informal de ocupaciones a terrenos, viviendas sujetas a mejoras y ampliaciones, la existencia de subdivisiones, el cambio de materiales precarios por otros más resistentes y la improvisación de los materiales y artefactos, así como el papel de las contribuciones familiares y de las redes de apoyo cercanas.

Los procesos de densificación con franca tendencia al crecimiento vertical son más frecuentes en asentamientos consolidados cerca del centro y de las oportunidades de trabajo, mientras que el desarrollo horizontal actúa en la periferia (tendencia hacia la expansión), donde el tamaño de los lotes es más grande. Esta propensión fue captada por: Di Virgilio (2014) para Buenos Aires; Camargo y Hurtado (2012) para Bogotá; y, Smolka (2003) para el conjunto de Latinoamérica.

Junto a la expansión, densificación y consolidación del hábitat informal, se observa la tendencia al acomplexamiento de las transacciones existentes, los arrendamientos y subarrendamientos, la incorporación de actores y la emergencia de lógicas endógenas en los

mecanismos de formación de precios, las cuales se vuelven más consistentes a medida que el asentamiento se consolida.

Las transacciones inmobiliarias internas se integran por los mercados de lotes, por la compra-venta del inmueble y por el complejo sistema de arrendamiento de viviendas y de habitaciones. La lógica mercantil permite que haya segmentación entre los precios en todas las transacciones, derivadas de externalidades positivas y negativas existentes en los espacios (ubicación, el exceso de oferta o de demanda, la competencia entre demandantes, las lógicas de proximidad, costes de transportes, redes sociales, condiciones socioeconómicas y culturales, situación jurídica de los terrenos, etc.). El papel de las relaciones de confianza y de las redes informales fundadas en criterios de recomendaciones, de la palabra y de los contratos constituidos “cara a cara” ejerce un rol protagónico. Estas relaciones se constituyen en los espacios con base en la confianza y reciprocidad, pero con una intrínseca lógica mercantil con ánimo de lucro.

En el mercado inmobiliario informal, las condiciones alejadas de la formalidad institucional y el contexto de proximidad promueven características peculiares que dirigen las transacciones mercantiles ejecutadas dentro de sus espacios; entre ellas destacan la flexibilidad en los pagos y el control extraeconómico (debido a la existencia de redes comunes). Los sujetos se encuentran más vulnerables a las actitudes oportunistas por no adecuarse a los marcos regulatorios, en donde la pertenencia a estas redes de intercambio y a organizaciones sociales constituye una herramienta central para formar parte de los mercados (Jaramillo, 2008; Di Virgilio, 2014).

El alquiler es la forma más fácil y rápida de tener acceso a los asentamientos; no obstante, esta práctica no se extiende a todos, dado que la exigencia de remuneración mercantil excluye a los pobres que tampoco pueden pagarlo. Los alquileres se ejecutan por medio de mecanismos informales y está conformado por grupos que en el momento no poseen los recursos para hacer frente a la compra del inmueble (Parias, 2008; Briceño-León, 2008; Cravino, 2008).

Algunos aspectos fueron captados por distintas investigaciones acerca de las características de las transacciones en el mercado informal. En este sentido, Clichevsky (2007) apunta que la compra ilegal es la forma más extendida de hábitat popular en América Latina; Di Virgilio (2014) señala que el alquiler informal surge en medio del agotamiento de tierra vacante y la consiguiente estructuración del mercado informal de compra y venta de tierra y vivienda; Briceño-León (2008) sostiene que en las zonas con mayor centralidad y cercanía a los sectores de altos ingresos hay más alquiler que en las otras zonas; Abramo (2008) apunta que el volumen

y el nivel de precios de las transacciones inmobiliarias confirman que forman parte de un mercado regular que modula el acceso a la tierra urbana en las favelas consolidadas. En la compra-venta se venden los materiales y el trabajo de construcción, mientras que la propiedad del suelo sigue perteneciendo a terceros. Los autoconstructores tienden a tener una idea aproximada del valor cristalizado de la edificación (trabajo y dinero), así como tienen una idea de cuánto costaría hacer una acción normalmente (Jaramillo, 2008). En la compra-venta se intentan tomar resguardos en la documentación escrita. La “ilegalidad” o la “extralegalidad” de las transacciones inmobiliarias se sustentan en un orden normativo local o alternativo y la legitimidad se va consolidando con su uso cada vez más extendido (Cravino, 2008).

El Estado asumió posturas cambiantes a lo largo del tiempo, aunque por lo general, ha sido más proclive a aceptar la ocupación en tierras de escaso valor comercial y malas condiciones físico-ambientales (casi todos asumen el compromiso jurídico y político de proteger la propiedad privada) (Clichevsky, 2007; Pérez, 2013). La permisibilidad se refleja en la dimensión que tomó esta forma de urbanización en la Región, aunque hubo cambios de posturas que obedecieron a las coyunturas. El modelo de gestión y el nivel de permisibilidad con la ciudad informal se adecuaron a estrategias políticas —muchas veces populistas, clientelistas, electorales o por omisión de las mismas— y por la sumisión del papel del Estado a las empresas y organismos internacionales.

En los años 90 hubo una profundización de los conflictos entre el Estado y los sectores populares: el Estado pasó a facilitar las acciones del capital inmobiliario–financiero con intereses de ganancias, en medio de procesos de privatización y de regularización de los asentamientos irregulares. Con el liberalismo, la gestión de los servicios urbanos se trasladó al mercado privado y la mercantilización impuso la necesidad de regulación de los servicios, así como la aplicación de las tarifas correspondientes (sumado al control de la clandestinidad y la consecuente exclusión de los usuarios).

La retirada del Estado coincidió con la participación activa de organismos de financiamiento internacional en los programas urbanos de instituciones nacionales, provinciales, estatales y municipales. Además de la aplicación de políticas de descentralización a través de la reforma del Estado, hubo una fuerte emergencia de la democracia local y de la gestión cercana a los actores locales, todo bajo argumentos de mayor eficiencia y eficacia pero con mayor apertura para elevar los niveles de clientelismo.

“En las décadas perdidas –de los sesenta a los ochenta– se dirigieron a la erradicación y el reasentamiento masivo de las comunidades en viviendas públicas del Estado. La crisis de la deuda, la bancarrota de buena parte de administraciones y el conflicto permanente en la región incidieron en la relajación del control

sobre los procesos de urbanización informal y, solamente cuando el Estado fue estabilizando sus estructuras de gobierno, se pudo pensar en una integración de las barriadas informales (...) resultaría más barata y menos compleja articular en el conjunto de la ciudad consolidada o formal que retomar políticas de erradicación y posterior reasentamiento en vivienda pública dirigida. Los programas de mejoramiento barrial iniciados en los años ochenta se generalizan a partir de los años noventa, sobre todo en las principales ciudades de Brasil, Chile y Argentina, estados con un mayor nivel de descentralización administrativa, fiscal y política que la mayor parte de los estados centroamericanos”. (Iglesias y Sánchez, 2013, pg. 30 – 31).

Con respecto a las políticas de regularización, Clichevsky (2003) las clasifica en tres tipos: las destinadas a sanear la situación de posesión, a sanear la situación urbana-ambiental y las integrales que articulan a ambas. Las ciudades de los países latinoamericanos han sido, a lo largo de los años recientes, objeto de metas de políticas públicas de urbanización a través de programas de mejoramiento de barrios, liderados por organizaciones e instituciones internacionales con diseños participativos.

Desde los años 1990, la acción estatal fue más extendida; el cambio de la postura del Estado fue hacia un Estado facilitador, inherente a la agenda neoliberal, en el cual se promocionó la eficiencia y eficacia de los actores gubernamentales y no gubernamentales. Se produjo también la facilitación del funcionamiento de los mercados, la descentralización del Estado y el financiamiento internacional de organismos económicos multilaterales —como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) — a las instituciones nacionales, provinciales o municipales, con el fin de integrar y mejorar las condiciones del hábitat de sectores populares, las cuales fueron marcas de estas actuaciones (Miranda, 2017). Las propuestas se centraron en la regularización de la informalidad para mejorar la situación urbana y de tenencia de la tierra.

Se implementaron programas con carácter correctivo a través de distintos instrumentos: leyes o decretos, programas o proyectos. La existencia de proyectos integrales, especialmente en Brasil y Colombia, posee diferentes componentes: infraestructural, equipamientos urbanos, componentes y acompañamiento social y fortalecimiento institucional. Los precios del mercado informal de suelo también captan de manera anticipada los incrementos asociados a los procesos futuros de regularización jurídica y física de los barrios. Por otra parte, las organizaciones sociales de base han realizado sustanciosas conquistas políticas y un reconocimiento en estos periodos.

Los programas de mejoramiento de los barrios están compuestos por proyectos de intervención que tienen la participación de organismos internacionales, de los gobiernos nacionales y locales; las intervenciones pretendían integrar los espacios de asentamientos

informales a la ciudad formal a través de la implantación de servicios de agua, luz, alcantarillado, vías, ayudas a la mitigación de los riesgos ambientales (incluso por medio de reasentamientos), legalización de la propiedad y un componente social. El diseño de las propuestas de intervención pretendía centrarse en la participación ciudadana, desde los procesos de planificación y diseño de las estrategias hasta la evaluación posterior a la intervención. Aunque hayan contribuido a mejorar la calidad de vida de la población pobre urbana, los proyectos no incluyen acciones de combate a la situación de pobreza e indigencia existente tras la urbanización.

Pese a las consecuencias positivas en términos de urbanización y del acceso a los servicios y equipamientos, la regularización produjo la readecuación ciudadana a la condición de consumidores con obligaciones de pagos periódicos, generando un proceso de gentrificación y procesos de ocupación de otros locales informales y ausentes de urbanización. Camargo y Hurtado (2012) apuntan que las políticas de legalización parecen haber promovido los procesos de densificación en los años 90. En esta línea, Smolka (2003) resalta que las políticas de regularización, evaluadas en un contexto amplio, pueden estar contribuyendo a agravar el problema que buscan remediar o puede tener efectos nocivos contraproducentes.

Es decir, la vulnerabilidad socioeconómica de estos territorios los convierte en espacios sensibles a la gentrificación tras su urbanización, donde hacen falta normativas adicionales de protección que incidan sobre el desplazamiento de la ciudad informal y de todas sus precariedades. De igual modo, la falta de datos e informaciones estadísticas formales en la mayoría de los países acerca de los espacios de la ciudad informal así como la rapidez con la que se procesan los cambios representan impedimentos para la planificación y ejecución de proyectos de políticas urbanas.

3.5.2. La política de viviendas sociales.

La estrategia política de construcción de viviendas sociales en grandes conjuntos habitacionales se destina a reducir el déficit por medio de subsidios o reasentando grupos vulnerables. Esta política se caracteriza por la intervención directa e indirecta del Estado. El cambio de postura del Estado a lo largo del tiempo se puede verificar al comparar dos etapas de implementación: en 1960/1970 (el Estado como proveedor) y 1980/1990 (el Estado como facilitador). Coulomb (2014) destaca que Chile fue el primer país latinoamericano en adoptar la forma de política teniendo al Estado como facilitador, que luego fue generalizado a las demás naciones.

La política habitacional del Estado construida con fondos públicos anhela la ampliación de la oferta para reducir el déficit, englobando adelantos del capital necesario para la construcción y el otorgamiento de créditos al consumidor adquiriente y que están apoyados en préstamos hipotecarios a largo plazo, lo que implica un alto grado de subsidio e incluye la provisión de terrenos (Cossio y Tourn, 2005; Coulomb, 2015; Jaramillo, 2008).

La vivienda social se asocia con la oferta de terrenos con un bajo valor por unidad de superficie. La escasez del suelo, derivada de la estructura de posesión extremadamente concentrada, fue el principal inductor de la ubicación de estas viviendas, alejando los conjuntos hacia los límites periféricos de las ciudades. Las construcciones patrones obedecen a los criterios de economía de escala, con menor atención a los aspectos sociales y ambientales, actuando dentro de la lógica de reproducción de intereses económicos y políticos y en medio de la consolidación de mecanismos de libre mercado con pocos instrumentos de control de la calidad o sin ellos.

Estos modelos de política vienen proporcionando elevados niveles de lucro a los grandes consorcios inmobiliarios, mayoritariamente con participación de capital extranjero (Hernadéz *et al*, 2005; Hidalgo *et al*, 2008). A partir de los años 1990, la política de vivienda social tuvo gran impacto sobre el desarrollo urbano latinoamericano. Aunque la propuesta consiste en promocionar viviendas masivas dignas para la población de menores ingresos, el formato que dio forma a dichas políticas —capitaneadas por el mercado inmobiliario y teniendo al Estado como facilitador normativo, financiero e institucional— generó consecuencias negativas en términos de cohesión social, expansión del área urbanizada y formación de guetos alejados del centro, marcados por la ausencia de equipamientos, servicios y ocio, así como por no integrar un proyecto urbano común.

Las implicaciones tienen índole social, urbana, económica y ambiental. El aislamiento espacial conlleva intrínsecamente una serie de desventajas y genera la demanda de servicios e infraestructura urbana; en general, el Estado está condicionado a proveerlos y los gobiernos municipales enfrentan problemas para proporcionarlos. La alianza histórica entre el Estado y los sectores del mercado ha avanzado en la construcción de las ciudades por medio de procesos de apropiación y producción. La ciudad se expande y genera dos procesos simultáneos: por un lado, la subutilización de los recursos urbanos dentro de la ciudad consolidada; por otro, un panorama de demanda no satisfecha en los conjuntos ubicados en los límites de la ciudad. Los efectos negativos generados por este modelo de políticas fueron señalados por diversos autores

en la ocasión de investigaciones dedicadas al tema. Véase alguna de las principales conclusiones obtenidas a continuación.

La *precariópolis* promocionada por el Estado (Hidalgo *et al*, 2008) en donde “se construyó la vivienda social, pero el índice de desarrollo social ha caído, se mantuvo o subió levemente”. Muchas veces estos conjuntos generan cambios negativos en el espacio (Morales, 2005). Otros efectos negativos pueden verse en: la constitución de espacios dormitorios dentro de ciudades cada vez más dispersas, en donde los espacios elegidos se caracterizan por ubicarse en los límites periféricos de la zona urbanizada y por el acceso deficitario a los servicios de infraestructura urbana (Boils, 2008; Coulomb, 2014); en la masiva construcción de conjuntos dispersos desagregados, ya que aunque se acceda a la vivienda en condiciones de tenencia menos vulnerables, la inscripción espacial de la misma está acompañada de nuevas desventajas (Moctezuma, 2017); las deficiencias de la urbanización informal que se suman a la urbanización formal en un espacio rural-urbano, con núcleos de población aislados (Cruz-Muñoz e Isunza, 2017); el Estado que distribuye y acumula la población más pobre en áreas específicas, distanciándolas de su capacidad de integración con el resto de la ciudad (Lunecke, 2016); la lejanía fuera del espacio de la ciudad —en condición de excluidos, o “integración excluyente” (Bayón, 2015)—; la política estatal que privatizó el mercado de vivienda (especulación inmobiliaria) e intenta ser una copia modesta de las zonas residenciales para clases medias (Arango, 2014); la ausencia de comercios y servicios que agudiza la separación entre vivienda y el local de trabajo, lo cual afecta las formas de vivir y utilizar los espacios del conjunto de la ciudad y ciudades dormitorios —con implicaciones sobre los lazos familiares—, la necesidad de estar fuera por jornadas completas y los desgastes físicos (Hernández *et al*, 2005).

La política de vivienda social en estos casos (aunque los conjuntos habitacionales no sean ejemplos de autoconstrucción) consiste en espacios que suelen presentar equipamientos y estructuras escasas y de baja calidad. El traslado desde estos barrios periféricos a los lugares de trabajo o de estudio implica invertir mucho tiempo y dedicar buena parte de los pocos recursos al pago de los mismos, además de las implicaciones sobre la convivencia familiar y sobre el nivel de vulnerabilidad derivado del aislamiento espacial (Hidalgo *et al*, 2007; Ramírez; Ziccardi, 2008; Arango, 2014).

Además de estas limitantes, la vivienda de interés social, en su modalidad pagada, ofrece restricciones de acceso debido a la exigencia de solvencia garantizada por un empleo formal para adherirse al crédito. De este modo, los programas basados en la concesión de subsidios

excluye al grupo más afectado por el déficit habitacional: los sectores más pobres. La vivienda de interés social cuenta con un sistema de financiación restringido a los grupos de ingresos más bajos e inestables (la población subempleada o desempleada), los sectores populares (pero no los más pobres) y a aquellos que tenían articulaciones laborales formales.

La mayoría de esta parcela de la población no se constituye del grupo de demanda solvente para ninguno de los mercados de la vivienda, público o privado (Vidal-Koppmann, 2007; Jaramillo, 2008; Parias, 2008; Coulomb, 2015; Moctezuma, 2017). Resumiendo, la producción capitalista estatal implica subsidios que se otorgan mediante asignaciones mercantiles en las que las viviendas son vendidas. Esta política no actúa sobre el público más vulnerable, que sigue hallando su solución inmediata en la autoconstrucción y en la informalidad.

Diversas experiencias comunes en distintas partes de América Latina señalan que los subsidios al consumidor como alternativa para viabilizar el acceso a los conjuntos habitacionales no llegan a cubrir una parte importante de la demanda. Salazar (2012) trae dos experiencias a título de ejemplos: en Colombia, la expansión del mercado informal se ha presentado en la era de los subsidios (Mercedes, 2012) y en México, el espectacular aumento de la oferta de vivienda formal privada no ha frenado para nada la formación irregular, sino todo lo contrario (Connolly, 2012). En Buenos Aires, durante los años 2000, a pesar de las tasas de crecimiento económico, de la existencia de legislación que habilitara la regulación de propiedad en barrios informales y de un gasto público considerable en vivienda social, la informalidad sigue creciendo (Van Gelder, *et al*, 2013).

Aunque representen una acción pública que, de cierto modo, logran combatir los déficits habitacionales, las políticas de vivienda social combinan fenómenos de expansión de la ciudad (actuando sobre los municipios metropolitanos y reforzando el escenario de fragmentación espacial) que tampoco consiguen hacer frente a la dimensión de los asentamientos informales, en donde los habitantes pertenecen a grupos excluidos de los requisitos que les son impuestos. Las condiciones habitacionales mantienen patrones de precariedad, pese al uso de mecanismos industrializados.

3.6. Vulnerabilidades de espacios concentradores de pobreza

Haciendo referencia a la vulnerabilidad, a partir del concepto de incapacidad o capacidad limitada de enfrentar o de ser afectada por determinadas situaciones o contextos, la vulnerabilidad urbana se vincula a un proceso de malestar en las ciudades producida por la

combinación de múltiples dimensiones de desventajas. La urbanización de la pobreza, en medio del traslado del contexto de desigualdades del ámbito rural, marca la polarización social en el espacio y la emergencia de vulnerabilidades derivadas de las diferenciaciones de inserción, apropiación y consumo de la ciudad.

En medio de una estructura social altamente desigual, los espacios de pobreza urbana concentran desventajas infraestructurales, de oportunidades y relacionales. La actuación conjunta en estos frentes inhibe el funcionamiento del mecanismo de ascenso social y de rompimiento de la condición de pobreza, ya que las estructuras se revelan esencialmente rígidas y propicias a la reproducción de desigualdades. Las formas de exclusión e inclusión perversa, funcional, inestable y precaria de los pobres urbanos dibujan las vulnerabilidades existentes. Los elementos se refuerzan entre sí e integran el conjunto de factores que actúan sobre el mantenimiento de las condiciones que inciden en la perpetuación de la pobreza y de la marginalidad a largo plazo.

Las personas que viven en los llamados barrios marginales suelen estar desconectadas de las dinámicas productivas, sociales y culturales de la ciudad, a la vez que construyen nuevas dinámicas alternativas de producción, de convivencia y de expresión cultural. Las aglomeraciones de personas en espacios con esas características (sin las adecuadas condiciones urbanísticas y medioambientales) contribuyeron a la formación de territorios vulnerables y estigmatizados, marcados por la inclusión diferenciada a los derechos sociales, servicios y equipamientos urbanos, además de un bajo grado de confianza en las instituciones.

“Cuanto mayor es el tamaño de las áreas homogéneas en pobreza, los problemas urbanos y sociales para sus residentes se agravan (...) Los tiempos de viaje crecen, ya que esas personas deben recorrer largas distancias para encontrar algo distinto que viviendas pobres, como lugares de trabajo, incluidas las viviendas de otros grupos sociales, y servicios y equipamientos de cierta categoría. En lo social, esta segregación de gran escala estimula sentimientos de exclusión y de desarraigo territorial que agudizan los problemas de desintegración social” (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001 p. 30).

En este sentido, Flores (2006) señala tres fuentes de desventajas de los sectores populares urbanos: la geografía de oportunidad, que reduce las oportunidades y origina mayores dificultades para visualizar y movilizar los activos existentes; el efecto barrio, que traspasa a los individuos las características comunes del barrio; y el género, donde las oportunidades son diferentes para hombres y mujeres. Por otra parte, Kaztman (2003) señalaba que la vulnerabilidad de los pobres urbanos se divide en vulnerabilidad laboral y vulnerabilidad al aislamiento social. Por un lado, los bajos niveles educativos y las restricciones que imponen las redes sociales bloquean el acceso a puestos de empleo que permitirían superar los umbrales

de pobreza; por otro lado, el aislamiento social incide en la emergencia de culturas paralelas donde se propicia la aparición de conductas responsables por retroalimentar la condición de marginalidad a largo plazo.

Las transformaciones socioeconómicas impulsadas por la globalización y reestructuración del capitalismo industrial incidieron en la constitución de territorios con alta concentración de pobres en áreas estancadas económicamente y que presentaban evidentes señales de desorganización social, aislamiento del restante de la sociedad, desertificación cívica, criminalidad violenta y disminución de la eficacia normativa en las interacciones sociales, generando enormes impactos sobre las instituciones sociales en estos territorios (Ribeiro y Koslinski, 2009).

En el contexto de la elevación de las calificaciones exigidas, el recrudecimiento de la violencia y la intensificación del aislamiento derivado de las prácticas de segregación, las vulnerabilidades urbanas se revelan más críticas actualmente que en el pasado. Los fenómenos que alimentan el mecanismo y mantenimiento del ciclo de la pobreza y exclusión del hábitat popular se instituyen desde elementos concretos (dotación urbanística, acceso a los servicios urbanos y al mercado de trabajo, etc.), hasta sociológicos/simbólicos respecto al ciclo cercano de convivencia y patrones culturales, existiendo una relación entre ambos. El efecto vecindario, ante las muchas precariedades, permite la activación de circuitos viciosos de pobreza y marginalidad, al mismo tiempo que hace vislumbrar un factor de desconcierto social.

En este trabajo se optó por separar las fuentes de vulnerabilidad en cuatro grupos: las condiciones de desventajas, la relación con los equipamientos y servicios urbanos, el imaginario y la construcción de los estereotipos y los efectos del aislamiento social en los grupos de bajo ingresos. Estos fenómenos indican las relaciones y comportamientos sociales identificados que inciden, conjuntamente, con otros factores específicos de cada espacio sobre la herencia intergeneracional de la pobreza.

- **Las condiciones de desventaja**

Los atributos específicos de la pobreza para las ciudades latinoamericanas se refieren a las vulnerabilidades resultantes de la integración de los pobres del campo a la economía de mercado. Estas vulnerabilidades fueron explicitadas por distintos autores al analizar la Región como un todo y en trabajos aplicados a ciudades puntuales. Los elementos identificados se relacionan entre sí y tienen un carácter concentrado y acumulativo expresado en diversos términos, a saber: 1. infraestructurales (déficit de viviendas o viviendas deficitarias,

hacinamiento crítico, falta de acceso a equipamientos y riesgos ambientales y de salud); 2. de oportunidades (precariedad laboral, alto nivel de pobreza, baja educación, bajo acceso a la protección social y el acceso deficiente a bienes y servicios de calidad y seguridad); y, 3. relacionales-conductuales (elevada proporción de niños, inestabilidad de las redes, deserción escolar, embarazo adolescente, actividades delictivas y la violencia) (Winchester, 2008; Bayón, 2008). Aguilar y López (2016) explican el concepto de desventajas acumuladas a partir de tres perspectivas: las satisfacciones básicas, las características laborales y las estrategias de supervivencia que se desarrollan en el tiempo³⁷. Por otra parte, Winchester (2008) relaciona las condiciones de carencias de habitabilidad de los pobres urbanos con los niveles de ingresos, donde ambos confluyen hacia un efecto multiplicador de la pobreza urbana. Las bases de los procesos de acumulación de desventajas conducen a un estado de exclusión social.

Los entornos concentradores de pobreza suelen guardar diferencias abismales en términos de calidad e inserción respecto a sus contextos urbanos inmediatos. Pese a la reducción de la pobreza y al incremento en el acceso a los equipamientos y servicios urbanos —con tendencia a la universalización en algunos países—, la concentración y el mantenimiento de las condiciones de desventajas a lo largo del tiempo revela el aspecto de cronicidad de los contextos de pobreza, relativamente inmune a los cambios de orden político y económico.

En este sentido, ciertos grupos se muestran especialmente más vulnerables, en donde se destacan las mujeres (desigualdad de género) y los adolescentes y jóvenes como los grupos más expuestos a las malignidades vinculadas a la pobreza. Sáenz (2013) apunta hacia la feminización de la pobreza al considerar los niveles de ingresos y concluye que las mujeres conforman uno de los principales grupos marginados del desarrollo. Las mujeres reciben sueldos inferiores, aun cuando ejercen las mismas ocupaciones, que los varones, además de sufrir más fuertemente las presiones culturales capaces de dejarlas más vulnerables a la exclusión y al aislamiento; este grupo es más susceptible a sufrir la violencia emocional, física y económica desde la niñez.

En este sentido, el embarazo precoz se destaca como un evento determinante en las trayectorias de vida de las mujeres pobres, habiendo una relación de mutua influencia entre la fecundidad adolescente y la pobreza (Escobar *et al*, 2007; Cánovas y Amador, 2007). El

³⁷ Los autores incluyen los siguientes elementos: ingresos, acceso a los servicios urbanos y sociales, patrimonio básico, niveles educativos y la capacidad del endeudamiento del hogar como satisfacciones básicas; el tipo de ocupación/contratación y niveles de ingreso como características laborales; y, las estrategias de supervivencia, como las acciones que desarrollan los pobres para atenuar su condición de forma parcial o temporal.

embarazo precoz restringe la libertad y las oportunidades de vida y es uno de los obstáculos para el desarrollo que ocasiona problemas de salud para ella y para el niño, además de la deserción escolar y la reclusión doméstica. En estratos bajos, se le suele otorgar un gran valor a la maternidad —lo que puede explicar, en parte, el comportamiento frente a la actividad sexual, planificación familiar, el embarazo y el aborto—. Asimismo, ante a la ausencia de otras oportunidades, el embarazo es una fuente de estatus, reconocimiento y aceptación social (Escobar *et al*, 2007).

Al mismo tiempo, se observa que los hijos de las madres menos educadas son más propensos a iniciar su vida laboral en edades más precoces; es decir, a mayor nivel socioeconómico, corresponde una mayor permanencia en el sistema educativo. La diferencia de género se expresa también con respecto al momento en que se consuma la deserción escolar: las mujeres pobres abandonan la escuela más temprano que los hombres (Cánovas y Amador, 2007; Baleón, 2012).

Con respecto a los adolescentes y jóvenes, estos grupos se caracterizan como el colectivo más vulnerable a involucrarse con las redes delictivas ante las distancias existentes entre las elevadas expectativas globalizadas que son diseminadas por los medios de comunicación y la restrictiva realidad. La vulnerabilidad es más crítica en la fase adolescente–joven debido a las características de transición, momento de maduración y experimentación, donde los procesos de reafirmación de identidades delinean los comportamientos y acciones.

En este sentido, el comportamiento predominante con relación a la escuela y a los sistemas de educación formal es extremadamente importante en la comprensión de la vida de los jóvenes a largo plazo. Bourdieu y Passeron (2003) señalan que la escuela, más allá de promover la movilidad social, reproduce las desigualdades propias de cada sociedad al seleccionar y mantener a los más privilegiados. La escolarización destaca como un mecanismo de reproducción social con efectos en la integración y en la movilidad social de los grupos. La escuela es una institución que puede funcionar como estabilizadora e integradora en términos normativos, aun cuando no asegure una movilidad social real (Velasco, 2013).

En la Región, se incrementaron la edad de salida de la escuela y el nivel educativo en general a lo largo del tiempo. Los jóvenes se beneficiaron de la expansión del sistema educativo, asistieron a la escuela cada vez en mayor proporción y permanecieron más tiempo en ella. Gracias al número de planteles y a la mayor oferta educativa, más personas pudieron haber accedido al nivel medio superior, pero pocas a grados universitarios y se redujo el número

de individuos sin escolaridad hasta casi desaparecer (Baleón, 2012; Martínez y Tapia-Mcclung, 2017).

Por otra parte, los elevados niveles de deserción escolar comprometen directamente la capacidad de integración al mercado laboral y la construcción ciudadana dentro de una perspectiva a largo plazo. En América Latina y el Caribe, los contextos de privaciones inmediatas empujan a los jóvenes a ingresar tempranamente y de forma precaria en el mercado laboral o a organizaciones delictivas. Estas conductas inciden en el mantenimiento en las condiciones socioeconómicas a largo plazo. En los últimos periodos, los años de estudios se incrementaron, pero para los pobres urbanos dicha evolución no fue suficiente para subvencionar formas de inserción urbanas menos precarizadas debido a las mayores exigencias educativas de la modernidad.

En distintas ocasiones, diversos autores apuntan que aspectos como la asistencia discontinua, la repetición y la deserción escolar a edad prematura tienen una magnitud significativa en estratos más pobres, al mismo tiempo que inician su vida laboral a edades más precoces y asumen mucho antes los roles de adulto (Cánovas y Amador, 2007; Juárez y Martín, 2009; Baleón, 2012; Del Castillo, 2017). Salata y Sant'Anna (2015), en un estudio aplicado a la ciudad de Rio de Janeiro, concluyeron que la probabilidad de que los jóvenes ingresasen en el mercado laboral y abandonasen la escuela aumenta significativamente cuando estos son residentes de localidades de bajo nivel socioeconómico, lejos del centro de la ciudad o en favelas. Los autores utilizaron, además, el concepto de encapsulamiento para explicar que las escuelas ubicadas en las proximidades o dentro de áreas de favelas también son afectadas por el territorio y acaban estando involucradas en la institucionalidad de la favela, sufriendo la violencia, el estigma y el bajo clima del territorio.

Los jóvenes en contexto de pobreza sufren más presión debido a elementos objetivos y subjetivos (contribuir con el sustento familiar, maternidad y paternidad temprana, necesidad de integración por medio del consumo, etc.) para ingresar prematuramente en actividades capaces de generar ingresos. Esta condición suele vincularse a estados de precariedad que alimentan la vulnerabilidad y la pobreza, al tiempo que no les permiten acumular capitales ni competencias para aspirar a ocupaciones de mayor calificación. El desarrollo humano pasa por la asistencia a sistemas educativos con calidad compatible con las exigencias del mundo globalizado; asimismo, se señala la importancia del capital social y de los contactos personales en este proceso. En espacios concentradores de pobreza, las redes familiares y vecinales —que

conforman los lazos de sociabilidad inmediata— presentan estados de vulnerabilidad que limitan el soporte de esta base para los procesos de desarrollo personal.

Asimismo, en estos espacios se enfrentan bloqueos significativos derivados de los estigmas ligados al lugar de residencia; en este sentido, el ocultamiento de la dirección se convierte en una práctica recurrente para conseguir trabajo. El simple hecho de residir en estas áreas “peligrosas” es, comúnmente, un criterio de exclusión del mercado laboral formal en los procesos de selección guiados por las empresas, especialmente debido a las percepciones que son construidas alrededor de la asociación de la pobreza con el crimen. Aunque en realidad el crimen no suele involucrar a la mayor parte de la población, esta asociación consiste en otra fuente de vulnerabilidad de los espacios de pobreza.

La vida cotidiana está construida por los esfuerzos de los pobres urbanos en la constante búsqueda de comportamientos adaptativos ante las innumerables barreras a los mercados formales a lo largo de todas las etapas de la vida. Las estrategias adaptativas se caracterizan por sus naturalezas inmediatistas y urgentes, frente a la dimensión y diversidad de los problemas que estos grupos son obligados a enfrentar cotidianamente. Es decir, las condiciones de desventaja se relacionan con las barreras objetivas a los mercados urbanos y con las bajas o nulas expectativas de cambios positivos en la calidad de sus vidas. Este último fenómeno se justifica parcialmente por las restringidas redes de contactos existentes en estas localidades, así como las respectivas consecuencias.

- **La relación con los equipamientos y servicios urbanos**

La brecha latinoamericana no se manifiesta tan solo a partir de la dimensión dual entre ricos y pobres. Los mercados urbanos de la Región (vivienda, servicios, equipamientos y espacios) definen y actúan dentro de categorías establecidas a partir de las múltiples y diferentes capacidades de pago de los ciudadanos. Es decir, los mercados están segmentados para muchos grupos específicos, donde la calidad de los productos ofrecidos tiende a ser proporcional a los precios cobrados por cada uno de ellos. La parte de la población que se queda excluida de todas las segmentaciones de mercados es dependiente de los servicios y equipamientos públicos, reconocidos por su baja calidad e ineficiencia. No se trata de oportunidades, sino de la calidad de las oportunidades. Las desventajas no se derivan de estar excluidos, sino de la segmentación producida por las instituciones o por su inclusión diferenciada (Bayón, 2008; Tedesco, 2009).

Pradilla (2015), al señalar las especificidades de las ciudades latinoamericanas — especialmente para el periodo posterior a la década de 1980—, explicita el continuo proceso

de privatización de lo público, lo que se relaciona con los servicios, equipamientos y espacios. Este proceso, que puede ser entendido como la mercantilización de los derechos, se convierte en el principal mecanismo de mantenimiento de las desventajas de los pobres, traducidos en las brechas de calidad ofrecida a las clases más y menos favorecidas y que generan consecuencias a corto, mediano y largo plazo.

Con respecto al transporte, el tipo preponderante entre los pobres es el colectivo-público o peatonal para distancias cortas o medias debido a la limitación de recursos monetarios para costear el servicio. Mayoritariamente, el sistema de transporte colectivo suele estar a cargo de empresas privadas; las tarifas aplicadas son relativamente altas, al considerar el perfil de poder adquisitivo de la población que lo utiliza. De igual modo que en los demás mercados urbanos, los usuarios del transporte público suelen ser la parte excluida del modelo de transporte principal: el individual. No obstante, algunos estudios apuntan la no universalidad de esta situación; Ureta (2009), en su estudio sobre Santiago de Chile, afirma que los niveles de automovilidad del segmento de la población de bajos ingresos son pequeños aún, pero con perspectiva de cambio en el corto plazo. Tal fenómeno tiene relación con la expansión del crédito sobre estas capas.

Sumándose a la condición de vulnerabilidad, los bajos niveles educativos que a menudo vienen acompañado de la poca capacidad organizativa y la escasa conciencia ciudadana, a estos grupos se les concede escasas estructuras para reclamar sus derechos que, aunque representen la mayor parte de la población latinoamericana, no son los que tienen voz ante a un Estado con alto niveles de corrupción y de intereses privados involucrados.

- **Los imaginarios y la construcción de los estigmas**

La construcción social de las percepciones respecto a los individuos y a los colectivos involucra elementos objetivos que son mutuamente influenciados por dimensiones subjetivas. En contextos de elevados niveles de segregación (como son los escenarios de las ciudades latinoamericanas), la visión de los grupos tiende a ser significativamente parcial y sesgada respecto a la realidad. En este marco de relaciones se dan las condiciones favorables para el florecimiento, la consolidación y la colectivización de imaginarios y de estigmas. Las percepciones se conforman en medio a un complejo mecanismo que mezcla aspectos de la realidad con otros imaginados, siendo cruciales para la construcción de los prejuicios y de las aperturas a las relaciones sociales.

Los imaginarios sociales demuestran ser cruciales al poseer ciertas peculiaridades, sintetizadas bajo tres perspectivas defendidas por los autores: los imaginarios son expresiones simbólicas que siempre suponen un ánimo de visualizar lo invisible (Castoriadis, 1998); se trata de universos simbólicos que gozan de autonomía con respecto a la sociedad porque no se someten a lógica ni funcionalidad alguna, puesto que el imaginario dominante o hegemónico también dejará fuera espacios que podrán servir de detonantes para el nacimiento y despliegue de otros imaginarios (Márquez, 2007); la dimensión simbólica y subjetiva de las prácticas sociales son básicas para la comprensión y explicación del sentido de los acontecimientos (Hernández, 2015).

El imaginario como construcción derivada de las relaciones sociales delimitadas a periodos y situaciones específicas pasa a ser obra de la repetición de los discursos diseminados y de la representación simbólica que ejercen los mecanismos de separación dentro de ámbitos urbanos con profunda segregación. Delgado (1999) señala que los diversos actores sociales se identifican con un área que interpretan como propia y que entiende que ha de ser defendida de intrusiones, violaciones y contaminaciones externas.

Es decir, el imaginario es una construcción simbólica levantada sobre la base de las relaciones sociales. En ello, afectan factores culturales, psicológicos y de comportamiento que inciden en los mecanismos de identificación de individuos y colectivos. Las marcadas distancias sociales permiten la construcción de percepciones preconcebidas, donde la conducta visual ofrece informaciones acerca de la identidad social, a partir de elementos específicos tales como el color de la piel, tipologías de ropas, formas de portarse y de hablar, entre muchas otras distinciones. La incorporación de lo subjetivo en las experiencias del espacio urbano consiste en considerar aspectos emotivos experimentados por las personas, tal como destacaba Bourdieu (1999) en que el espacio social se retraduce en el espacio físico de manera turbia por lo que es.

Las simbologías de un capitalismo agresivo con sus muchas apelaciones de consumo están presentes en los más diversos rincones de la vida cotidiana latinoamericana y tiene un poder de alcance sobre casi la totalidad de los habitantes por medio de la democratización de los medios de comunicación. El *marketing* masivo trata de relacionar el respectivo poder de compra con los rasgos de personalidad, clasificándolos como requisitos obligatorios para una supuesta aceptación e integración social a la vida urbana. Esta lógica se expresa con una influencia especialmente fuerte sobre los jóvenes.

Por otra parte, la problemática y el discurso de la inseguridad y la violencia urbana es el principal director de la dinámica de percepciones y ocupaciones de los espacios y de las rutinas

de los habitantes de las ciudades en la Región actualmente. La naturalización del acto criminal se expresa por medio del discurso cotidiano que enuncia la previsibilidad de su ocurrencia, relacionándolo con personas y espacios más susceptibles a su ejecución. El discurso del miedo tiene un papel determinante en la constitución de las normas y formas tácitas de clasificación y de ocupación de las áreas urbanas, de modo que marcan las zonas así como a los individuos a los cuales se debe evitar. Es decir, la difusión del discurso del miedo se retroalimenta por el temor al delito, marcando peligros potenciales asociados a los espacios públicos y a grupos sociales específicos.

Si por un lado la población más pobre suele ser la víctima letal más común, es además el grupo dotado de menores recursos para defenderse; por otro lado, ante al incremento de la violencia, los pobres suelen ser relacionados con los actores de los delitos, generando procesos de estigmatización/discriminación centrados en la criminalización de la pobreza. Los prejuicios de esta asociación pesan con más fuerza sobre los jóvenes pobres y de sectores populares (informales o no), que son reconocidos como amenazas continuas (Kowarick, 2002; Gomes, 2003; Saraví, 2008; Nunes y Compans, 2009; Van Gelder *et al*, 2013; Jirón y Mansilla, 2014; Pabón, 2017;).

En este sentido, Delgado (2007) señala la confusión que se da entre la relación de los ciudadanos vulnerables y el espacio en donde residen, de tal modo que estos mismos individuos son frecuentemente apuntados como la causa de la existencia de espacios conflictivos, marginales y problemáticos. Es decir, los ciudadanos pertenecientes a los grupos vulnerables, que son en realidad las víctimas del medio en el cual están introducidos, pasan a ser considerados la raíz del problema. El autor señala que a las diferencias observadas en la dimensión social y económica, se le añaden los límites simbólicos, lo que hace más grande la distancia existente entre las personas.

“La «cultura» se demuestra una vez más así como ese valor en alza para todas las políticas de marcaje social de sectores sociales conflictivos, un nuevo significante el significado del cual es la irreversibilidad de las diferencias humanas, y, más allá, la irrevocabilidad de las desigualdades sociales” (Delgado, 2007, pg. 195).

Tal asociación se apoya en la fabricación del miedo generalizado, en donde cumple importante papel los medios de comunicación. Los hechos se difunden de manera simplista y sensacionalista, donde prevalece el discurso policial, bajo categorías dualistas (bien/mal; honrado/tramposo, trabajador/vago, etc.). Se construye una representación del sujeto que ejerce el delito (identificando los potenciales delincuentes en distintos escenarios de la ciudad), así como las motivaciones existentes (negocios de drogas, participantes de pandillas, etc.). La

prensa local actúa como reproductora y diseminadora de los hechos criminales, promoviendo o diseminando el discurso de miedo, la descalificación, el desprestigio y la construcción de prejuicios asociados a grupos y subgrupos de espacios específicos —siempre pobres y marginalizados—, relacionándolos como la causa del desorden social y como los constructores de los espacios que deben ser evitados (Gomes, 2003; Esteban, 2014; Goes, Encarnação, 2014; Pabón, 2017).

La difusión de los casos de violencia vinculados a formas a propósito manipuladas y que se asocian al alto índice de impunidad contagian a la sociedad con un sentimiento de revuelta con rasgos violentos, enunciados por medio de la repetición de discursos de odio disfrazados de la necesidad de poner en marcha procedimientos de limpieza social, basados en el desmerecimiento de algunas vidas, el apoyo a la pena de muerte, linchamientos públicos, exterminio de personas, disposición a matar y a la tolerancia (incluso el apoyo) a los abusos violentos cometidos por la policía hacia determinados grupos identificados como los responsables de los delitos (incluso antes de que se cometiesen). Frente a la incapacidad de las instituciones formales, la población (a través de instrumentos alternativos) ocupa este espacio hasta un determinado punto. Estos aspectos forman parte del contexto donde se procesa el mantenimiento del ciclo de exclusión, de odio, de desintegración y de distancias entre las clases sociales urbanas.

La segregación socioespacial explica el distanciamiento entre grupos y contribuye a la construcción de estereotipos imaginados, contruidos y colectivizados por la opinión pública, en el cual juegan un papel crucial los medios de comunicación a través de la difusión del discurso del miedo y aversión, al vincular la incidencia de situaciones negativas con grupos de individuos específicos. La inseguridad se convierte en el principal aspecto para la construcción de los actuales estigmas territoriales en la Región. La dimensión llega al imaginario social y construye las llamadas “clases peligrosas”.

Con base en los discursos de separación, los mercados relacionados con la seguridad ciudadana son legitimados y ganan fuerza, así como muchos otros mercados privados que se especializan en seleccionar a su público ante al peligro que suele representar la cercanía al “otro”. Este mecanismo presenta un campo fértil para los proyectos privatizadores y ha demostrado ser especialmente lucrativo para los mercados inmobiliarios de seguridad privada, la industria automovilística y todos los relacionados con la delimitación restrictiva de los espacios de convivencia. Se nota, por lo tanto, el aprovechamiento de la existencia y de la

fuerza de estos imaginarios para la consolidación de distintos mercados urbanos basados en los discursos de la delincuencia y de la necesidad de protección.

Los medios de comunicación, las distancias sociales, la explosión de la violencia y la cultura se encargan de construir los estereotipos y las percepciones uniformizadas para que los ciudadanos sean capaces de distinguir “a los diferentes”, protegerse de los forasteros o simplemente evitarlos. Estos comportamientos legitiman, de cierto modo, el estado agudo de segregación social aunque estén acompañados por la aproximación espacial, partiendo de la concepción de que los estigmas se basan en la generalización a partir de la asociación (Saraví, 2008), que los estigmatizados reconocen plenamente los estigmas de que son objetos (Jirón y Mansilla, 2014) y que el estigma de la localidad se extiende a los mismos residentes de la zona, así como a los equipamientos, centros comerciales, etc. y a las personas que acuden a ellos (Hernández, 2015); obedeciendo las debidas proporciones, la estigmatización genera y dibuja zonas por las cuales no conviene estar o pasar. Así, los encuentros son condicionados y la sociabilidad urbana es limitada o anulada, generando secuelas sobre el nivel de cohesión social como un todo.

Las resistencias provienen tanto de las clases altas por miedo al contagio y por los prejuicios consolidados, como desde las clases bajas por sentimientos de malestar, incomodidad y de miedo a la discriminación. Estos comportamientos cuentan con una larga base histórica estructural, en donde, las sociedades latinoamericanas tienen amplias capas populares que nunca se constituyeron en plenamente proletarias (Portes y Hoffman, 2003) y una clase capitalista que no se liberó de la tradición ni de los intereses latifundistas (Zeytlen y Ratciiff, 1988). Los prejuicios clasistas dirigen las relaciones sociales en todos los sentidos y de todas las formas posibles.

En estas sociedades, se cristalizaron y se naturalizaron los procesos de desigualdad, traducidos por la asimilación e internalización de los papeles sociales. Hay un claro límite que contornea los espacios de pobreza del resto de la sociedad en el sentido físico y simbólico, en el que los límites espaciales operan como un mecanismo verificador de los lugares donde se comparten situaciones de vida e identidad. Hoy en día, la violencia es el principal argumento legitimador de la segregación y del aislamiento; no obstante, las razones legitimadoras de las distancias han sido cambiantes, mientras que las separaciones han sido constantes a lo largo de la historia urbana de estos países.

La estigmatización, la marginalidad y la formación de espacios de pobreza en América Latina y el Caribe guardan similitudes en términos de estigmas y exclusión con lo que viene a

ser un gueto. En este contexto, en el ámbito del hábitat popular, los habitantes de la ciudad informal cargan con más fuerza el estigma derivado de la asociación visual entre la calidad del entorno y la calidad moral de los moradores (en contraste con aquellos que habitan en conjuntos residenciales y tienen mejores condiciones infraestructurales). Desde una perspectiva interna a los sectores populares, la propuesta defendida por Bauman (2004) de la elaboración del “otro” (la construcción de la “otredad”) y como dicha representación tiene un rol determinante en la elaboración de lo “peligroso” se adecua a las dinámicas de distinción social que también están presentes dentro de los espacios de pobreza y que consisten, en cierto modo, en un mecanismo de defensa individual frente a estigmas que recaen sobre este tipo de territorios.

Más allá de la construcción de amenidades vía estrategias urbanísticas y sociales para la promoción de la calidad de vida y accesibilidad a los servicios públicos urbanos, se construye la idea de solución centrada en el combate a grupos específicos considerados peligrosos y que de algún modo representan una amenaza física y psicológica para la sociedad. Los efectos de esta percepción se pueden notar a través de la aceptación y apoyo a los verdaderos “exterminios” que involucran la absurda tasa de mortalidad, impulsada por el número de homicidios concentrados en grupos y espacios específicos. El límite entre ciudadanos e integrantes de las “clases peligrosas”, las víctimas de los actos delictivos y las causas de los problemas se confunde dentro del imaginario. A ello se suma una larga lista de limitantes de carácter técnico y de cohesión social que diseñan las condiciones favorables al mantenimiento del ciclo de pobreza, exclusión y vulnerabilidad.

3.6.1. Los efectos del aislamiento social en los grupos de bajo ingresos.

Simmel (2000) señala que la vida se expresa y se realiza por ciertas formas culturales (arte, religión, ciencia, tecnología, leyes) que, una vez creadas, toman identidades fijas y una cierta rigidez. Al mismo tiempo, la valorización de los habitantes de la ciudad advierte vínculos significativos entre los ámbitos espaciales, emotivos e identitarios (Hernández, 2015). En América Latina, el *apartheid* social de las ciudades, las experiencias de derrotas, la mentalidad de exterminio, las estrategias de evitación, la desconfianza y el miedo son elementos estructuradores de la sociabilidad (Kowarick, 2009). Los habitantes de los espacios de pobreza mantienen lazos permanentes con el resto de la urbe, proporcionando mano de obra y accediendo a algunos servicios básicos (Saraví, 2008; Ortega, 2014).

En términos residenciales, en la Región latinoamericana, la diversidad social tiende a ser mayor en segmentos más elevados de renta, mientras que los sectores más homogéneos son los

concentradores de pobreza, señalando además la existencia del fenómeno de guetización de los barrios populares (Sabatini, 2006; Sabatini y Brain, 2008; Sabatini *et al*, 2012; Ortega, 2014). Conviene señalar que el aislamiento social de los pobres urbanos no es particular de las ciudades latinoamericanas (Bayón, 2008; Wacquant, 2008). Esta tendencia general agudizó con los procesos de reestructuración productiva asociados a la globalización que conformaron la nueva pobreza, la cual tiene un carácter más estructural que la anterior.

Las distancias sociales incrementan la desconfianza entre los grupos en medio de escenarios cotidianos de violencia e inciden sobre la tendencia a la homogeneización de los espacios de sociabilidad y el vaciamiento de lo público. La conjunción de estructuras sociales y simbólicas actúa sobre la vida cotidiana y las aspiraciones de los grupos, volviéndose especialmente desfavorables a las clases bajas, en donde se involucran aspectos concretos (precariedades) y abstractos (estigmas) en la constitución de institucionalidades paralelas con lógicas, percepciones y experiencias propias de ciudad.

Los imaginarios urbanos asumen materialidad por medio de la ocupación y formas de vivir los espacios. La constitución de imaginarios basados en estigmas de pobreza conlleva a la tendencia al aislamiento social de estos grupos. La aversión a la convivencia tiene fundamento en los prejuicios consolidados por trabas culturales, como el clasismo y miedo al contagio de las malas costumbres —recurrente de la asociación crimen-pobreza— y de las diferencias de los hábitos, en el sentido de evitar las situaciones de exposición al peligro e incluso en los argumentos que se vinculan a cuestiones de salud pública de miedo al contagio de posibles enfermedades de la pobreza.

Las barreras impuestas por la selectividad del mercado laboral y por la brecha de calidad de los servicios públicos y privados imponen las distancias económicas, políticas, relacionales, sociales y de oportunidades entre los integrantes de los grupos, de modo que las experiencias y la construcción de identidades de la ciudad son diferenciadas. Cotidianamente, los pobres urbanos se enfrentan a diversos problemas para alcanzar las bases de acceso a la ciudadanía que les permitan reproducirse socialmente. Los vínculos afectivos y de identidad dentro de los sectores populares son especialmente fuertes, debido, entre otros puntos, a las relaciones de cercanía impuestas por las necesidades de la pobreza en medio del contexto de exclusión y de precariedades. Asimismo, estos vínculos tienen mayor impacto sobre las conductas individuales.

Es decir, la concentración territorial de los segmentos vulnerables —donde se concentran situaciones de desventajas— tienden a desencadenar mecanismos de reproducción de la

pobreza, de las desigualdades sociales y del aislamiento social debido a la acumulación de activos desfavorables de los moradores de hábitat populares (Kaztman, 2001; Kaztman y Ribeiro, 2008; Andrade y Silveira, 2013; Van Gelder *et al*, 2013; Lazo y Calderón, 2014; Sabatini *et al*, 2012,).

“Pobres que interactúan con otros pobres y en áreas pobremente equipadas, franjas urbanas enteras por problemas de exclusión, espacio donde la concentración de desventajas es muy extensa, las oportunidades para superarlas disminuyen y se convierte en espacios de supervivencia. Las redes sociales y los contactos se vuelven pocos efectivos y así contribuyen al entrapamiento en circuitos empobrecedores” (Bayón, 2008, p.14).

“El cotidiano de solo pobreza y otros pobres estrechan sus horizontes, sus contactos y ven disminuyendo la posibilidad de exposición a otros códigos, mensajes y conductas funcionales a una movilidad social ascendente (...) la no interacción entre grupos deteriora la vida comunitaria y la capacidad de acción colectiva, asociándose a casos de desconfianzas y violencia” (Rodríguez y Arriagada 2004. p.6).

Estas condiciones favorecen el florecimiento de comportamientos destructivos de la pobreza, con reglas y mecanismos de funcionamiento propios, surgiendo culturas paralelas, cuya existencia *per se* fortalece las tendencias al aislamiento social. Las experiencias cotidianas representan una base de comportamiento. Aunque exista una relación entre los espacios de pobreza y estigmatizados con el resto de la ciudad, ella está marcada por una separación no siempre visible; es una separación de “formas de vida” y se refiere a las experiencias y relaciones concretas de sus ocupantes.

A un nivel empírico, algunos estudios aplicados a los países de la Región señalan que las redes personales de individuos de bajos recursos suelen limitarse al entorno inmediato. Este espacio se traduce como el territorio de soporte para las prácticas de los individuos concentrados en el interior de los sectores populares y que está delimitado por distancias posibles de ser recorridas a pie; se trata del lugar donde se encuentra la identificación o el estigma (García *et al*, 2014; Lazo y Calderón, 2014). En ciertos casos, el círculo se reduce aún más y refleja las divisiones sociales internas dentro de los sectores. En este sentido, Aguilar y López (2016) apuntan que la cohesión social está más asociada a lazos de parentesco que a relaciones sociales que se hayan desarrollado en el interior del asentamiento. La cercanía supone implicaciones positivas relacionadas con el aumento del nivel de cohesión interna y de acceso a los recursos provenientes de las redes sociales de apoyo, las cuales son capaces de solucionar problemas cotidianos basándose en la solidaridad; en cambio, los impactos negativos se refieren a la preponderancia de la condición de exclusión y de precariedad que se extiende a la totalidad de las redes.

Los efectos del aislamiento se muestran especialmente maléficis en los espacios de concentración de la pobreza, en la medida que por las redes cercanas circulan capitales

económicos, relaciones y culturales que son significativamente más precarios que los que se encuentran en el resto de la ciudad, así como por el sentido de arraigo y pertenencia que es mucho mayor respecto a los sectores de mayores ingresos. El espacio es, por lo tanto, un componente clave para entender los procesos de destitución social, en los cuales los límites espaciales tienen características físicas y simbólicas que actúan como fronteras entre estos sectores y la ciudad.

Los efectos de la concentración de pobreza se perciben por la geografía de oportunidad y por el efecto vecindario, ambos potencializados sobre las mujeres y los jóvenes, además de determinados grupos étnicos o raciales. La reducida red de sociabilidad incide sobre las percepciones limitadas al entorno precario, al no poder establecerse contagio por medio de contactos con experiencias positivas de ascenso social por medios tradicionales, por lo que se reduce también la dimensión de expectativas pensadas a largo plazo. Cuanto más grande sea el espacio de concentración de pobreza, más incidencias negativas tienden a generar sobre los habitantes y peores tienden a ser las condiciones para salir de este estado.

La realidad de estos grupos se describe por el no contacto con otras clases sociales, el no contacto con otros ejemplos de movilidad social ascendente por las vías tradicionales (educación, trabajo) y por los efectos negativos de la pérdida de sensibilización por la ausencia de convivencia entre las clases. El aislamiento social genera condiciones útiles para la emergencia y consolidación de subculturas marginales (Kaztman, 2003). En este sentido, conviene señalar el papel que ejercen los espacios semipúblicos, que se destacan como elementos integradores en la perspectiva de los espacios en los cuales se desarrollan las interacciones sociales en medio de urbes mercantilizadas. Pérez *et al* (2012) destacan la percepción construida sobre la relación existente entre la presencia y la patente amenaza de los grupos pobres —estigmatizados dentro de un centro comercial— en los espacios semipúblicos de Santiago en Chile.

La existencia de grupos amenazantes, cuyo origen social está adscrito a barrios populares y que estarían siempre dispuestos a actuar violentamente, fue presentada frecuentemente como uno de los problemas que tendría el Mall Plaza Vespucio. La colonización del centro comercial por parte de grupos de “flaites” (nombre peyorativo y estigmatizador dado a los adolescentes del mundo popular con estética estilo reggaeton) vendría a tensionar una instancia de sociabilidad aparentemente segura (Pérez *et al*, 2012; p.65).

La conexión con la delincuencia, los prejuicios de clases, y todo lo que ellos abarcan, promueven las prácticas de vigilancia en los espacios semipúblicos. Los grupos de los pobres son sometidos a la experiencia de observación y juicio continuo. Eso también se aplica al hecho de frecuentar entornos de mayores ingresos, el temor a la discriminación por su aspecto físico,

modales, modos de hablar, vestimenta, horarios y días, sentimientos de superioridad/inferioridad en medio de la sociedad jerarquizada, entre otros (Rodríguez, 2016). Desde la perspectiva de la predisposición a la interacción de los grupos de bajos ingresos, la sensación de vulnerabilidad, vergüenza, incomodidad y el temor a la discriminación conforman una estructura emotiva que suele expresarse en situaciones cotidianas que ocurren al estar en contacto con personas diferentes (Hernández, 2015; Rodríguez, 2016).

Los sentimientos de malestar provienen de la internalización del papel de inferioridad; tal papel contribuye a agudizar la perspectiva fatídica relacionada con el lugar y las condiciones de nacimiento, resumiéndose a una comprensión dual relacionada a la suerte o el azar. Estos sentimientos rigen las decisiones en el corto plazo, pero también la ambición de vivir cambios positivos en sus trayectorias vitales a mediano y largo plazo. Como contrapunto, el grupo de los pobres urbanos está compuesto por personas que tienen el estilo de vida urbano, con acceso a todas las apelaciones mediáticas centradas en el consumo como forma de integración social, aliado a un contexto de amplia gama de privaciones materiales relacionada con la preponderancia del desempleo y subempleo.

Las experiencias cotidianas —cognitivas y conductuales— de los grupos sociales se definen sobre estructuras materiales. En los sectores populares, estas experiencias están marcadas por redes de precariedad que se nutren por la cronicidad de la marginalidad, vinculada a herencias generacionales. La coexistencia entre normativas e instituciones formales e informales se integran desde el proceso de constitución de estos sectores y le dan un carácter especialmente complejo. La cercanía y familiaridad de los lazos inmediatos, el gran arraigo local concomitante con el alejamiento del exterior y la extensión de los estigmas sobre zonas y personas inciden en la constitución de sociedades paralelas heterogéneas entre sí y diferentes del contexto urbano en el cual están insertadas. Estos puntos representan la relatividad y las especificidades de las experiencias de clases.

Las identificaciones acerca de elementos representativos de identidad social se reflejan en el cuerpo de los individuos por medio de objetos, símbolos y comportamientos. Las referencias se relacionan a la conducta visual y las identidades sociales emergen como un factor importante en el complejo proceso de vivir la ciudad, desde la perspectiva de la desigualdad social. Se forman modelos alternativos de convivencia y de sociabilidad urbana restringida a pequeños núcleos, que sin embargo, asimilan ciertos patrones comunes, especialmente en la necesidad de lograr el reconocimiento y la integración social por medio del consumo.

3.7. La participación en las conductas delictivas

La gente mata y muere por esta singular combinación de factores tradicionales y globalizados: por la cultura del honor rural y los zapatos de moda del jugador de básquetbol americano; por la miseria de siempre y por la nueva, la que surge del empobrecimiento que produce la nueva economía capaz de reportar crecimiento económico e incremento del desempleo al mismo tiempo. (Briceño-León, 2002, p. 43).

Los territorios ocupados por los sectores populares suelen configurarse como los espacios evitados por los residentes de otras localidades, debido a la preponderancia de actividades ilícitas (aunque no involucren a la mayor parte de los habitantes) y a los efectos de la concentración de la pobreza, que les otorga la condición de peligrosidad. La evidencia empírica de análisis de distintos autores apuntan que la mayor frecuencia de actos delictivos es más evidente en zonas de concentración de pobreza, destacando la mayor vulnerabilidad de estos espacios, sobre todo al homicidio (Nunes y Compans, 2009; Zepeda y Pérez, 2013; Pabón, 2017).

La cotidianidad de los hechos delictivos incide en la banalización o igualmente en la naturalización de los atentados contra la vida (este tipo de atentados se registra especialmente en los barrios más pobres) y contra la propiedad. El sentimiento de inseguridad contagia a todos (empresas o personas; público o privado) los que se encargan de prestar algún tipo de servicio (incluso los de atención médica) en estas localidades; así como, la accesibilidad y la movilidad interna suelen vincularse a las decisiones de organizaciones de control paralelas en la medida en que se imponen leyes alternativas que, además, son cambiantes en el tiempo.

Los jóvenes del sexo masculino representan la mayoría de los actores y de las víctimas de los sucesos delictivos; por lo tanto, es el grupo que concentra la mayor vulnerabilidad ante la violencia (Meneses, 2008; Pieterse, 2008; Vilalta, 2009; Velásquez, 2010; Beltrão y Dellasoppa, 2011; Ortega, 2014; Lunecke, 2016). En esta etapa de la vida, las necesidades de integración y de reconocimiento, así como los llamamientos al consumo, tienen mayor influencia. Es sobre los jóvenes pobres que las actividades ilícitas tienen mayor incidencia debido a las fuerzas relacionadas a las simbologías del poder, dinero y sentidos de identidad y pertinencia a determinados colectivos de sociabilidad.

Por otra parte, la condición de aislamiento de la pobreza potencializa el sentido de integración a los entornos cercanos. Las relaciones de cercanía (amistad, identidad, lealtad, protección, etc.), así como el territorio, presentan un papel fundamental en la estructuración de la sociabilidad juvenil de los sectores populares. Estas redes ofrecen un sentido de vida contrapuesto al marco institucional (escuela, familia, trabajo) hostil, que se muestra incapaz de

ofrecer perspectivas de futuros. Los espacios públicos de los sectores populares son relevantes para estimular la socialización de los jóvenes.

Estos grupos le proveen al joven elementos culturales y materiales de realización y de aprendizaje así como sentimientos, al cubrir sus deseos de pertenencia y de autoridades con la existencia de pandillas que suelen estar constituidas por jóvenes que buscan reconocimiento social, simbólico e integración (Carrión, 2008; Pieterse, 2008; Ortega, 2014). Además, interviene la búsqueda por lograr respeto mediante el temor proveniente de la asociación con categorías sociales que ejercen el delito, trascendiendo la experiencia de la pobreza y la marginalidad (Pabón, 2017). Ortega (2014) identificó en su trabajo algunos patrones socioeconómicos y demográficos comunes en los actores del delito: frecuentaron el sistema educacional y desertaron antes de la conclusión; la mayoría es masculina; una gran parte pertenece a familias monoparentales/desestructuradas; y conviven cotidianamente con situaciones de conflictos relacionados con el consumo y el tráfico de drogas. La autora apunta un proceso de desintegración global e integración local y la existencia de subculturas y mundos propios que se desarrollan paralelamente a la cultura dominante.

Asimismo, las consecuencias de las crisis y los conflictos urbanos recaen sobre la percepción de la población juvenil de ser culpables directos del crimen y, por consiguiente, de ser rechazados por la sociedad. Para estos grupos, las restricciones para acceder a trabajos no precarizados son especialmente más consistentes. En medio de la falta de oportunidades y de ocupación regular, la proclividad al crimen tiende a ser mayor. Como consecuencia, la tasa de mortalidad entre la población joven es muy alta.

En ello, se puede mencionar el predominio de dos situaciones que son, hasta cierto punto, paradójicas: 1. la profunda privación característica de la vivienda y del entorno —que refleja las precarias relaciones laborales establecidas; y, 2. la democratización de los medios de comunicación vinculada a la relativa universalización del acceso al crédito —que viabiliza la existencia de aparatos modernos en las viviendas precarias, incidiendo a su vez en la difusión de elevados patrones de vida occidentales por medio de agresivos y sofisticados recursos publicitarios.

La evolución de las comunicaciones y las diferencias abismales de las condiciones de acceso a los mercados de consumo —derivadas fundamentalmente de las restricciones en el mercado de trabajo— favorecen la aparición de una elevación generalizada de las expectativas y amplía las distancias entre éstas y las realidades presentadas, resultando en el incremento de las frustraciones y la apertura para comportamientos inesperados, guiados por autoestimas muy

bajas, fuertemente dañadas por la exclusión (Katzman, 2003). La brecha entre las expectativas y la realidad se amplió proporcionalmente a la difusión de los sistemas de comunicación; de este modo, la explosión de la violencia afectó a las segundas o terceras generaciones de los migrantes pobres. Es decir, los actores del delito son hijos de la urbanidad, pero mayoritariamente excluidos de sus ventajas. Tal hecho se resume en la frase del rapero brasileño MV Bill, refiriéndose a las favelas de su país:

“Não é suficiente oferecer assistência, caridade em coisas pequenas por que a televisão mostra as coisas boas da vida e isso é o que todos estão querendo” (MV Bill)

(No es suficiente ofrecer asistencia, caridad con cosas pequeñas porque la televisión enseña las buenas cosas de la vida y esto es lo que todos lo quieren)

La declaración indica en qué dirección incide la integración cultural en contextos con fuertes limitaciones de pobreza sobre las perspectivas de los habitantes de los barrios pobres: los espectadores no partícipes de los beneficios ofrecidos por el sistema, que tienen sus ambiciones y expectativas delineadas desde arriba, sobre todo, por medio de la televisión. Vale la pena reiterar que los jóvenes son especialmente más sensibles a la apelación de los medios. En este grupo, debido a la etapa donde se expresan rápidos cambios de construcción y consolidación de personalidad, así como de los papeles sociales, existe una necesidad más aguda de integrarse en los patrones sociales y culturales difundidos. Esta integración pasa, especialmente, por el consumo.

La ambición por alcanzar hábitos de consumo de los sectores acomodados de la sociedad se muestra preponderante para guiar las acciones individualizadas. Ante la homogeneización e inflación de las expectativas, no compatibles con la circunstancias de ausencia de activos necesarios, el delito se convierte en la alternativa para quien no puede suplirlos por los medios formales (Briceño León, 2006; Velásquez, 2010; Ortega, 2014; Pabón, 2017). Danmert (2005) alerta sobre la inequidad como elemento fundamental que interviene mayormente en la criminalidad, en la medida que para los excluidos, las referencias son la centralidad y la modernidad dominantes.

En este sentido, la pobreza *per se* no se revela como determinante de la participación en el delito que se reproduce, sino, más bien la desigualdad acompañada por una fuerte difusión de la expectativa de igualdad pero con barreras objetivas y concretas sumamente marcadas. En sociedades desiguales impregnadas por un profundo clasismo y que se asemejan a sociedades de castas, más que a la pobreza, la polarización social destaca como el principal propulsor de los contextos de violencia.

Dentro de un escenario de pobreza, estigmas y oportunidades reducidas, la delincuencia se muestra especialmente atractiva, sobre todo las economías del narcotráfico, de modo que se revelan sumamente lucrativas y están regidas por estructuras jerárquicas fundamentadas sobre aspectos de lealtad y de poder, donde se establecen procedimientos de demarcaciones de territorios y ajustes de cuentas marcados por la violencia extrema. La principal actividad ilícita presente en los espacios vulnerables de los países latinoamericanos se refiere al tráfico de drogas, que en medio de entornos de alta precariedad, permite que los jóvenes sean fácilmente captados por estas organizaciones, especialmente los vinculados a la comercialización de drogas ilícitas.

En este sentido, Pieterse (2008) señala que en las economías del narcotráfico se mata mucho más que en las guerras. Tales economías están insertadas dentro de complejas redes y cadenas productivas, distributivas y de consumo que traspasan los límites de los sectores populares. El autor destaca que los barrios pobres cumplen funciones particulares en una cadena de valor extensa y frecuentemente globalizada y que la vigilancia antidroga no llega a los niveles más altos, los cuales detentan el control y los lucros.

Las redes y normas ligadas al narcotráfico son las que suelen ejercer mayor influencia y poder dentro de sus territorios. La figura del traficante surge como la materialización de esta estructura de poder paralela, consolidada por medio de relaciones clientelistas, de organización, mantenimiento, control y protección del espacio comunitario, al suprimir los pequeños delitos y alejar a la policía; esta figura tiene un imagen de crueldad y extorsión, además de promocionar eventos culturales dirigidos especialmente a los jóvenes. Hay, por lo tanto, especies de Estados dentro del Estado o, desde otra perspectiva, territorios sin Estado dentro de los Estados (Gomes, 2003; Reginensi, 2004, 2003; Tedesco, 2009).

Concomitantemente, los casos de violencia intrafamiliar se registran con una frecuencia considerable en estos territorios, además del papel que ejerce la policía, que es responsable por muchos asesinatos legitimados por un discurso de lucha contra las drogas; en este segundo caso, el Estado, con respaldo de amplios sectores de la sociedad, es responsable por francos procesos de “limpieza social”. La policía también actúa en algunos territorios a través del control de milicias, mantenidas por redes de corrupción que involucran a amplias estructuras de poder político y económico.

La actividad delictiva e ilícita es el centro de la vida comunitaria y resulta ser un factor decisivo en la percepción del barrio, tanto para el uso como para la apropiación simbólica del mismo, así como las relaciones formadas a partir de la perspectiva de contaminación y peligro

(Ortega, 2014; Lunecke, 2016). No obstante, las marcadas relaciones de proximidad son capaces de generar el sentido de protección mutua. Jirón y Mansilla (2014) señalan que los jóvenes de las colonias populares reconocen que sus colonias son tranquilas para ellos, pero que pueden constituir lugares peligrosos para los otros. Los estigmas territoriales marcan zonas que no conviene visitar o zonas prohibidas, así como la calidad moral de las relaciones e interacciones que existen internamente.

Es decir, las extensas redes del crimen logran generar una institucionalidad con efectividad suficiente para desarrollar un poder paralelo en los barrios pobres. La ocupación, los ritmos, las direcciones de los flujos de los moradores y el funcionamiento en distintos espacios del hábitat popular están condicionados por las decisiones tomadas desde dentro del ámbito del crimen. La percepción delineada por la inseguridad en estos territorios es cambiante en el tiempo, según grupos, espacios y coyunturas de “guerras” o de “paz”. El escenario es el de una red enmarañada de actores que aplican cada uno sus propias reglas, donde las redes pueden ser más o menos organizadas, presentar mayor o menor coordinación, poseer territorios de poder concentrado y de otros tipos con estructuras descentralizadas.

Por lo general, los actores empiezan la carrera delictiva a edades muy tempranas y, con el pasar del tiempo, salir de ella se hace más complicado. Las relaciones de poder, informaciones y dinero —además de los lazos afectivos—, representan barreras de salida, donde los precios suelen ser pagados con la propia muerte. El índice de impunidad de estos crímenes es elevado, puesto que los procesos judiciales suelen actuar con menos eficiencia con respecto a estos grupos.

Finalmente, en los contextos marginados, surgen expresiones artísticas—culturales particulares acerca de las formas de vidas preponderantes. Caldeira (2006), al señalar la contribución del *El Rap*³⁸ como forma de expresión cultural existente en la ciudad de São Paulo, destaca la percepción de una parcela de los residentes respecto a su ambiente, comúnmente coincidente con el espacio de la periferia urbana.

“Los raperos caracterizan la periferia como un espacio de desesperación. Es un espacio de flagrante desigualdad social y falta de oportunidades. Es un espacio en el que la presencia de la muerte es sobrecogedora. En todos los sentidos, es un espacio de enormes incertidumbres. (Caldeira, 2006, pg. 88)

Pieterse (2008) sigue esta misma línea en su análisis comparativo entre Río de Janeiro y Ciudad del Cabo al destacar que el hip hop desafía a la condición urbana, ofrece un sentido

³⁸ Estilo de música poética brasileño que surge como medio de protesta contra el sistema y las desigualdades sociales, teniendo fuerte influencia de estilos como el Hip Hop Estadounidense.

alternativo de lugar y una interpretación del mundo. Los elementos³⁹ que constituyen las letras suelen referirse a la cotidianidad de la marginalidad y de las injusticias urbanas, utilizadas como forma de expresión canalizada como arte.

En síntesis, los espacios vulnerables suelen ser los núcleos en donde se procesan la violencia en la forma más radical, sentida por la concentración de homicidios. Los factores que involucran la estructuración y la consolidación del crimen son complejos en la medida que abarcan las expectativas por obtener patrones de consumo incompatibles con la realidad que les son presentadas y por comprender elementos de orden psicológico relacionados al deseo de integración y reconocimiento social que son, hasta cierto punto, compensatorios de la situación de discriminación y de estigma de los que son víctimas.

Estas redes se conforman en medio de estructuras distribución y consumo que van más allá de estos espacios; por otro lado, estas mismas redes actúan como una especie de Estado paralelo con rasgos clientelistas, pese la violencia que norlean a sus acciones. Muchas veces, estas actuaciones clientelistas en medio de redes reconocimiento vienen acompañadas por conductas de protección mutua que involucran a gran parte (por no decir la mayoría) de los habitantes de estos sectores, además del sentimiento de seguridad ligado al conocimiento y familiaridad con los propios actores delictivos.

3.8. Consideraciones sobre la ciudad y la pobreza urbana en América Latina y el Caribe

La urbanización, a ejemplo de lo que ocurrió con los otros procesos de conformación de la región latinoamericana, se dio como respuesta a los cambios y exigencias externas. La dependencia y la desigualdad social estructural delinearon las características de las ciudades de la Región, marcadas por el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo, así como el acceso desigual al suelo, a los servicios y a los equipamientos urbanos. Adicionalmente, se generaron consecuencias espaciales que fueron registradas por la vasta extensión de las ciudades, caracterizadas por macrocefalias urbanas y por el protagonismo del mercado inmobiliario en el desarrollo espacial. El contorno social define la estructura espacial de sus ciudades y mezcla

³⁹ Conviene señalar el rasgo machista impregnado en los mensajes, donde las mujeres se asocian a conductas marcadas por el interés y ventajas relacionadas al poder y al dinero, alejándose de los valores de lealtad arraigados en los participantes de las pandillas urbanas.

las distintas formas de separación que también admite la proximidad o incluso la vecindad física.

La modernización de las actividades productivas rurales por medio de la introducción del capitalismo y los incrementos tecnológicos incidió sobre la forma acelerada de crecimiento de las ciudades, verificada durante la segunda mitad del siglo XX. La urbanización latinoamericana no fue acompañada por la coexistencia de un proceso de industrialización suficientemente capaz de absorber la mano de obra que creció guardando relación con la población, la cual se incrementaba en las ciudades a lo largo del siglo XX. Crawford y Flores (2006) destacan que desde el principio, el proyecto urbano latinoamericano fue excluyente en favor de una minoría, la cual consolidó una vasta red de privilegios sostenidos por las interrelaciones de poder económico y político que configuraron una trama institucional capaz de asegurar su mantenimiento a lo largo del tiempo, desde el pasado colonial hasta los patrones impuestos por la globalización y el neoliberalismo.

Los mecanismos que integran la dinámica urbana se autofortalecen y alimentan el ciclo de marginalidad de una parte considerable de la población, abarcando distintos aspectos de la vida social que bloquean la convivencia bajo los criterios de igualdad entre los diferentes grupos y promueven la desintegración social. Considerando las limitaciones oriundas de la imposibilidad de incurrir en generalizaciones, las ciudades en la Región están caracterizadas por la desigual capacidad de inserción al mercado laboral y de consumo, por la internalización de la vida pública y por el rechazo a los servicios, equipamientos y espacios públicos, caracterizados como ineficientes y peligrosos. Entre los habitantes, los sectores más pobres son las más dependientes de estos servicios, siendo también más vulnerables a los cambios de las coyunturas políticas y económicas.

En medio de la desigualdad estructural, la naturaleza espontánea e improvisada de las ocupaciones del suelo constituyó el fenómeno de la ciudad informal; estos espacios surgen a partir de la necesidad de los grupos de personas que no pueden acceder a la vivienda formal, que ante su gran dimensión, se convirtió en un panorama de la urbe latinoamericana. La falta de medios monetarios, la existencia de tierras ociosas y los comportamientos permisivos del Estado motivaron especialmente la formación y consolidación de este modelo de urbanización, donde conceptos como “urbanización inversa” o “urbanización sin infraestructuras” se utilizan para designar los procesos de ocupación y consolidación de estos espacios antagónicos a los patrones formales e institucionalizados (públicos o privados) de desarrollo del espacio.

No obstante, el hábitat de los pobres en la Región va más allá del fenómeno de la ciudad informal y más allá, también, de las condiciones infraestructurales vinculadas a la precariedad del entorno y al acceso deficitario a los activos urbanos en formas de espacios, equipamientos y servicios. En este sentido, se involucran una serie de desventajas ligadas a elementos concretos (equipamientos, servicios, infraestructuras, etc.) y simbólicos (estigmas, discriminación) que confluyen hacia la construcción de barreras al alcance de la ciudadanía y a las perspectivas de procesos de ascensos sociales. Estas barreras se traducen en activos laborales, educacionales y relacionales precarios; la relación con los equipamientos y servicios urbanos; y, los imaginarios y la construcción/efectos de los estigmas y del aislamiento social.

El conjunto de estos elementos garantiza el mantenimiento de mecanismos que aseguran la vulnerabilidad y los ciclos viciosos de la pobreza en determinados espacios en el tiempo. El resultado global se ve en la baja autoestima y desconfianza en los medios e instituciones formales por parte de los marginalizados, que constantemente se ven obligados a adoptar conductas adaptativas y urgentes para responder a las situaciones de precariedad y de violencia de las que suelen ser víctimas; se identifican realidades apartadas que contienen particularidades económicas, sociales, institucionales y culturales. En contextos de distancia social y de violencia, los medios de comunicación y los discursos difundidos determinan y construyen imaginarios sobre estos grupos y sus comportamientos, siendo esta difusión sumamente rentable para los distintos mercados urbanos. Es decir, además de ser obligados a convivir con las precariedades cotidianas, su condición de víctimas muchas veces se confunde con la de promotores de las situaciones negativas que moldean sus entornos más inmediatos y generan las molestias de toda la ciudad.

La desigualdad social se vincula con el estado de segmentación registrada en las ciudades de América Latina y el Caribe, alimentando una gama de mercados dirigidos tanto a la ganancia como a la construcción de la distinción social entre e intraclases. La condición de pobreza urbana en la Región está vinculada con su inserción marginal a estos mercados urbanos, que sumados a elementos culturales y simbólicos, impactan sobre la vulnerabilidad y sobre las bajas perspectivas positivas respecto al futuro. Los efectos de la desigualdad los sienten, en mayor o en menor grado, todos los habitantes de las ciudades y tienen consecuencias a corto, mediano y largo plazo. El capitalismo está especialmente impregnado en las sociedades urbanas latinoamericanas, en donde los procesos de difusión de los medios de comunicación - que es coherente con el mayor acceso de los grandes servicios urbanos - democratizaron y elevaron las expectativas.

Las necesidades de integración y la construcción de las expectativas se articulan con los patrones más altos que les son presentados. La desigualdad acompaña a la perspectiva de igualdad que es animada por las capacidades ligadas al consumo y de distinción, que en este caso, se segmenta por muchas clases de los mercados urbanos ocupados de atender las demandas de las distintas áreas de la vida. En este sentido, el sentido de discriminación y de distinción se da en múltiples escalas y formas vividas por los habitantes de la ciudad, más allá de las políticas urbanas que tienen un largo historial de ser guiadas por los intereses del capital y que se perciben tanto en los programas de mejoramiento de los barrios como en las estrategias de reasentamiento a espacios periféricos como alternativa de reducción del déficit.

Las vulnerabilidades tienen un carácter histórico estructural que, en los sectores populares, se basan en la construcción de las percepciones y de expectativas limitadas a un contexto de precariedad, que aunque mejoradas en el tiempo, son especialmente desfavorables en el ámbito del contexto urbano en el que se está insertado. Este contexto se suma a la experiencia de la discriminación y del rechazo social que abren espacio para conductas de transgresión, especialmente propicias al delito. Estas presiones se revelan especialmente agresivas sobre las nuevas generaciones que conviven con las infraestructuras básicas vinculadas a la tesis del *comfort* urbano, pero que convive con las marcas y los estigmas, heredados intergeneracionalmente, de la pobreza.

Capítulo 4. La urbanización y la política urbana brasileña

Además de tener características en común con los demás países latinoamericanos, la realidad urbana brasileña guarda especificidades con respecto a su formación, sus normativas y políticas (a ejemplo de lo que ocurre en cada nación individualmente), que conviene ser destacadas. Brasil es el país más grande de la región, y también, el de mayor peso económico; la economía del país ocupa la primera posición entre los países de América Latina y el Caribe y la novena del mundo.

El territorio brasileño se configura como un espacio estructuralmente desigual, tanto en términos sociales como espaciales; en este sentido, su urbanización obedeció a las lógicas de concentración histórica de la renta y las oportunidades, al mismo tiempo que asumió particularidades vinculadas a cada espacio en medio de su dimensión continental. La segmentación del mercado inmobiliario y la estructura de posesión de tierras urbanas extremadamente concentradas viabilizaron el predominio del comportamiento especulativo, que generó implicaciones sobre las estructuras morfológicas de las ciudades y sobre los respectivos costes involucrados. La práctica especulativa ha sido, históricamente, respaldada por la acción de un Estado clientelista y patrimonialista.

No obstante, en la historia reciente, se han observado una serie de intentos de políticas orientadas a corregir los problemas característicos de las ciudades del país. El conjunto de leyes vigentes desde principios del siglo XXI legitima la actual política urbana brasileña, que es reconocida como una de las más avanzadas y sofisticadas del mundo. Pese a los esfuerzos en pos de la descentralización de la gestión, registrados por la política urbana en los últimos años, su característica continúa siendo muy centralista, al paso que es el gobierno central quien define las directrices, metas y roles atribuidos a cada uno de los actores que se desenvuelven en el ámbito de las políticas implementadas.

Este capítulo se divide en tres partes además de esta introducción y centra la atención en los procesos políticos, económicos, sociales y demográficos que conformaron la urbanización brasileña, así como en la existencia de heterogeneidades espaciales internas y la incidencia sobre las actuales cuestiones/ problemáticas urbanas, traducidas en los comportamientos más recientes de los indicadores de déficit y de proporción de asentamientos precarios en las ciudades. Finalmente, se espera describir el marco actual⁴⁰ de la política urbana y de la

⁴⁰ No obstante, es conviene señalar que la coyuntura en la cual se encuentra el país es cambiante si se consideran los años, de tal modo que hubo un intento de hacer una especie de fotografía compatible con el momento de construcción de la tesis que, sin embargo, es susceptible de cambiar muy rápidamente.

protección social, las medidas adoptadas y sus consecuencias, todo en el contexto histórico e institucional en el cual se encuentran.

4.1. El cuadro urbano brasileño

La República Federativa de Brasil se compone de 5 585 municipios distribuidos en 26 estados y el Distrito Federal. Las unidades federales del país se ubican dentro de cinco grandes regiones que no tienen perfil político o institucional: Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste y Sur. En la ciudad de Brasilia, capital del Distrito Federal, se sitúa la sede del Gobierno federal (central) y de sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El país tiene 8 526 000 km², posicionándose como el quinto más grande del mundo, en términos de dimensiones territoriales.

En Brasil, la transición de un espacio esencialmente rural hacia uno mayoritariamente urbano se dio en el siglo XX (especialmente durante la segunda mitad del mismo), caracterizándose como un proceso de transformación rápido y concentrado. El país integra el grupo de países latinoamericanos —conjuntamente con México, Chile y Argentina— que lograron tener una dinámica industrial más consistente. En este sentido, la urbanización estuvo íntimamente asociada a la industrialización nacional y a la modernización de las actividades del campo. Aunque el movimiento de convergencia de la población proveniente del área rural hacia los núcleos urbanos fue un hecho común en todas las regiones brasileñas en mayor o menor grado, el fenómeno se concentró espacialmente en el centro-sur del país, sobre todo en el Sudeste.

En Brasil, como señala Kaztman (2007) los beneficios de la industria se derramaron sobre una parcela muy reducida de la población, exponiendo la característica de una sociedad urbana dual. En este contexto, el Estado brasileño cumplió un papel determinante al subsidiar el ciclo de acumulación de capital de la industria a través de dos mecanismos principales: el diseño institucional y la instauración de la infraestructura adecuada.

Era necessário criar condições institucionais mínimas para a reprodução do processo de acumulação, a saber: a reestruturação do sistema financeiro; a expansão da Previdência Social; a criação de leis trabalhistas; a quebra de barreiras alfandegárias e a instituição do salário mínimo, uma versão arranjada do *Welfare State* implementado nos países desenvolvidos. A criação de infraestrutura também foi fundamental para viabilizar a industrialização, como a construção de estradas ligando o Sudeste ao resto do país. A criação de um complexo industrial de base com empresas estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Vale do Rio Doce, a Campanha Hidroelétrica do São Francisco (Paiva, 2011, p.74).

De modo general, el crecimiento de la urbanización se debió a la combinación de factores observados desde el final del siglo XIX: la abolición de la esclavitud, la proclamación de la república y la expansión de la industria; y, de otros que ocurrieron a lo largo del siglo XX: la intensificación de la industrialización, la concentración de renta en las zonas urbanas, la explosión del consumo de bienes industrializados, la modernización de las actividades del campo y las mejoras de la infraestructura de transporte, de los servicios urbanos y de telecomunicaciones. El crecimiento demográfico urbano fue más intenso entre las décadas de 1960 y 1980 en medio de una caída de la mortalidad asociada a los patrones de la vida urbana (mejoras sanitarias, sobretudo), coexistente con la elevada tasa de natalidad, además de las expectativas de mejor calidad de vida, mayores oportunidades de empleo y de ascenso social relacionadas con las ciudades (Santos, 2001; 1990; Maricato, 2001; Silveira y Santos, 2008).

Los avances tecnológicos y la modernización de las actividades del campo junto con el avance de la industrialización fueron los principales propulsores del movimiento migratorio. La densificación de la red urbana fue alimentada casi totalmente por las migraciones internas. Pese a la predominancia de los migrantes nacionales, los flujos de inmigrantes europeos también formaron parte de la dinámica demográfica nacional y contaron con políticas de atracción específicas.

La población urbana creció a un ritmo acelerado respecto al promedio de crecimiento de la población total. La Tabla 4.1 expone el movimiento y la tasa media de crecimiento⁴¹ de la población brasileña desde el periodo más dinámico de la urbanización, hasta el momento más reciente de publicación de los datos.

⁴¹ Tasa media de crecimiento obtenido a partir de la tasa geométrica de crecimiento.

Tabla 4.1.

Evolución de la población urbana y su respectiva participación en el total

Brasil				
	Número de habitantes		Participación Porcentual	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2015	173.566.000	31.294.000	84,72	15,28
2010	160.925.804	29.829.995	84,36	15,64
2000	137.953.959	31.845.211	81,25	18,75
1991	110.990.990	35.834.480	75,59	24,41
1980	80.437.327	38.573.725	67,59	32,41
1970	52.097.260	41.037.586	55,94	44,06
1960	31.214.700	38.715.593	44,64	55,36
1950	18.782.891	33.161.506	36,16	63,84
1940	12.880.182	28.356.133	31,24	68,76

Fuente: Censos Demográficos y Pesquisa por muestras de domicilios – IBGE

De acuerdo con las informaciones sobre el comportamiento de la distribución demográfica facilitadas por el IBGE, la población urbana, que en Brasil representaba poco más del 31% del total en el año 1940, alcanzó la proporción de casi el 85% en 2015, lo que significa que el número de residentes en las áreas urbanas se multiplicó por 2,5 en 70 años. A lo largo de este período, el país sufrió cambios en la estructura productiva, en la infraestructura viaria, en la inserción en el mercado exterior y en la organización política y de la administración pública, a la vez que casi se quintuplicó el número total de habitantes.

El cambio de la estructura del país trajo nuevas formas de organización social, ligadas a la evolución de la economía y a los procesos de modernización de los aparatos productivos, así como de los sistemas de transporte y comunicación. Las ciudades se convirtieron en espacios de rápida transformación tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Santos (1990) apunta tres hechos sobre la urbanización en Brasil: 1. lo que acompaña al desarrollo de la configuración territorial es un desarrollo exponencial de los sistemas de transporte y de telecomunicaciones; 2. el fuerte desarrollo de la producción material, de la estructura de la circulación, de la distribución y del consumo en todo el país; y, 3. el gran desarrollo de las formas de producción no material: salud, educación, ocio, información y esperanza de vida.

A lo largo del siglo XX, la población rural que era heterogénea y estaba dispersa por el vasto territorial rural sufrió un intenso proceso de urbanización. En el periodo en que la industrialización pasó a despuntar como una actividad económica directamente asociada a

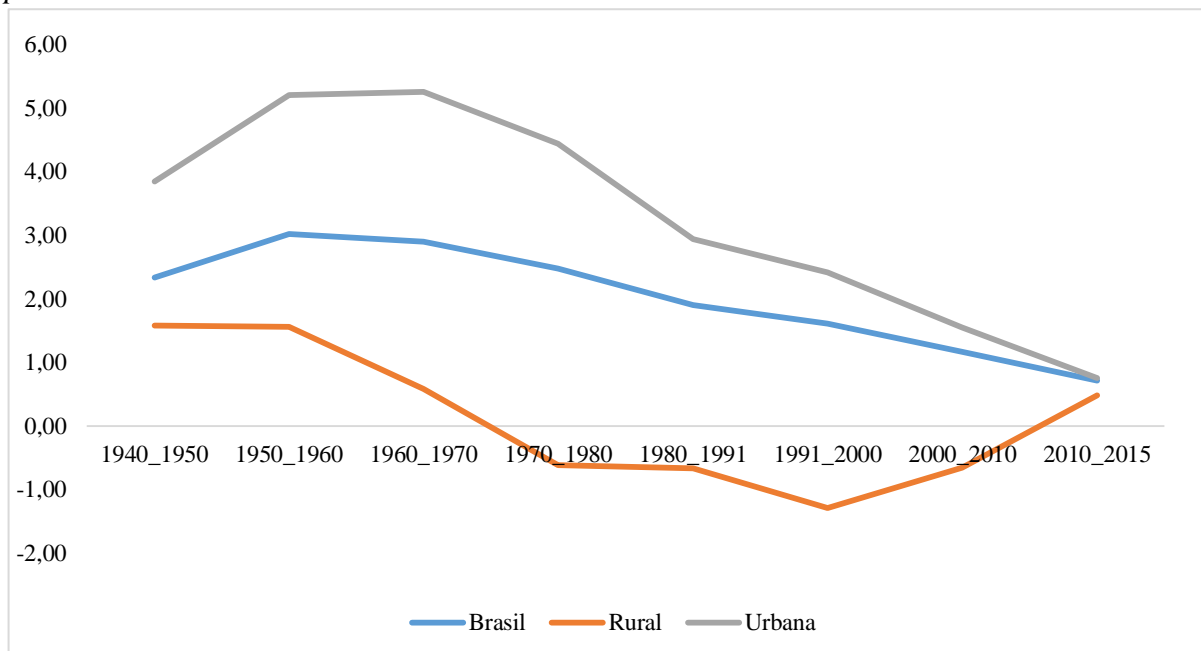
mayores niveles de desarrollo, se generó la atracción hacia los centros urbanos y se motivó la expansión de las ciudades.

“La industrialización ha producido en Brasil una aceleración de la urbanización como pocas iguales en la historia mundial (...) hoy se tiene un país nítidamente urbano, con todas las capitales con más de 500 mil habitantes, y donde muchas de las principales ciudades de São Paulo son mayores que la mayor parte de las capitales de los estados.” (Oliveira, 2006, pg.49)

Durante las décadas recientes, ha habido un movimiento de desaceleración del ritmo de crecimiento de la población urbana. La estabilización del flujo migratorio campo-ciudad y la caída de la tasa de natalidad fueron los principales factores que contribuyeron para tal hecho, que, a su vez, son reflejos de diversos patrones de una sociedad mayoritariamente urbanizada. Es decir, si por un lado el espacio brasileño se consolidó como uno urbanizado a lo largo del siglo XX, por el otro, en el periodo reciente se han registrado cambios de tendencias de crecimiento tanto de la población urbana, como de la rural y la total. Los comportamientos de las respectivas tasas pueden ser observados por medio del Gráfico 4.1, a continuación.

Gráfico 4.1.

Evolución de las tasas medias de crecimiento de población urbana, población rural y población total - 1940 -2015.



Fuente: Censos Demográficos y Pesquisa por muestras de domicilios - IBGE

Al considerar los comportamientos de las tasas de crecimiento, la población urbana siguió un ritmo positivo y decreciente, influenciando positivamente el comportamiento demográfico del país. Entre los años 60 y 70 se verifica el decrecimiento de la población rural con la

existencia de tasas negativas que se mantuvieron hasta el censo de 2010. En el periodo de análisis más reciente, la tasa de crecimiento de la población rural vuelve a expandirse, un escenario que coincide con el aumento de la frontera mineral y agrícola impulsado por la elevación de los precios de las *commodities*⁴². Pese a la retomada de crecimiento de la población rural, la distancia respecto a la población urbana aumentó. Aunque todavía se registre un incremento en el número total de habitantes nacional, su ritmo de crecimiento sigue una tendencia de desaceleración iniciada en los años 70 e influenciada notablemente por la reducción de las tasas de fecundidad. Según apuntan los estimados oficiales⁴³, en Brasil, el pico de población total debe ser alcanzado entre los años 2030 y 2042.

Aunque la tendencia hacia la urbanización fue verificada en los distintos espacios del país, la intensidad, la forma y la dimensión no fueron las mismas dentro de las cinco regiones. El centro sur, núcleo pionero de la actividad industrial nacional, tiene una mayor proporción de residentes en las ciudades comparado con los espacios de las regiones Norte y Nordeste del Brasil. Las diferencias en los patrones de urbanización son herencias, en especial, de las diferentes formas de organización interregional del trabajo. La actividad de la industria desempeñó un papel importante en esto.

En términos espaciales, la actividad industrial se difundió teniendo estrecha relación con el tamaño de los agrupamientos poblacionales y viceversa. En este sentido, diversas localidades que tenían previa concentración de actividades productivas, infraestructura, capital y población fueron beneficiadas. Las industrias ligadas al consumo se desarrollaron en localidades donde se implantaron sistemas de transporte y, paralelamente, donde la población urbana se expandió más rápidamente. En Brasil, el eje ubicado entre las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo se destaca como núcleo de acumulación de la producción industrial ante los espacios más dispersos del país (Santos y Silveira, 2008; Pequeno, 2008).

A partir de los años 80 —la “década perdida”—, en conjunto con la implantación de las reformas neoliberales, acompañada por la reducción del Estado y de sus políticas, se notó un movimiento dirigido a la desconcentración de la actividad productiva como consecuencia de las deseconomías de aglomeración (registradas especialmente en la ciudad de São Paulo y su región metropolitana⁴⁴) y a los esfuerzos de atracción realizados por muchos Estados

⁴² La elevación de precios de los *commodities*, especialmente de productos agrícolas, estuvo relacionado al efecto del comercio y la presión de demanda de China.

⁴³ Ver en IBGE: <http://www.ibge.gov.br/home/> e IPEA: <http://www.ipea.gov.br/portal/>.

⁴⁴ Ver detalles en Diniz y Crocco, 1996; Diniz, 2001.

brasileños, por medio de la exención recaudatoria y de ventajas comparativas vinculadas al precio de la mano de obra más barata.

Las características de los espacios que se iban urbanizando reflejaban, a lo largo de sus desarrollos, los rasgos de dinamismo económico, de organización institucional, de progreso de los medios y estructuras productivas y del nivel de inclusión del mercado consumidor, ambos heredados de los periodos anteriores. En Brasil, históricamente⁴⁵, la población se concentra espacialmente en la franja costera; la interiorización de inversiones durante décadas recientes conllevó a la expansión urbana y también a las áreas del centro oeste y norte del país. Con base en la última publicación de la Pesquisa Nacional por Muestras de Domicilios (PNAD) —realizada por el IBGE en 2015—, la distribución poblacional entre zonas urbanas y rurales por regiones puede ser observada en la Tabla 4.2.

Tabla 4.2.

Distribución de la población Urbana y Rural por Regiones (2015)

Regiones	Población		Participación Porcentual	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Norte	13.145.253	4.378.524	75,01%	24,99%
Nordeste	41.413.788	15.226.922	73,12%	26,88%
Sudeste	80.019.643	5.896.515	93,14%	6,86%
Sur	25.075.974	4.214.180	85,61%	14,39%
Centro – Oeste	13.911.396	1.577.906	89,81%	10,19%
Brasil	173.566.054	31.294.047	84,72%	15,28%

Fuente: IBGE, 2017

La distribución de la población publicada más recientemente fue registrada en 2015 y demuestra el alto grado de urbanización en todas las regiones del país. El mayor nivel se encuentra en la región Sudeste, territorio donde se ubican las dos metrópolis nacionales —São Paulo y Rio de Janeiro— y que funge como el núcleo central de la industrialización nacional. La región menos urbanizada —posición mantenida históricamente— era el Nordeste, un territorio marcado por la incipiente industrialización, poseedor de estructuras productivas, políticas e institucionales ligadas al negocio agricultor organizado bajo el control de grandes latifundios y con un mercado consumidor limitado por la concentración de renta. Con respecto

⁴⁵ Modelo de colonización primario exportador.

a las regiones Norte y Centro-Oeste, ambas representan espacios de ocupación reciente, de modo que no presentaban estructuras o instituciones que pudiesen poner obstáculos al desarrollo de las estructuras modernas. Finalmente, el sur brasileño es un territorio estructurado con base en la pequeña propiedad, en donde tampoco fue marcada la resistencia hacia cambios de los patrones distributivos demográficos.

Conviene señalar que antes de la industrialización, las diferencias entre las regiones eran poco significativas. La modernización generó impactos diferenciados sobre el territorio. El Nordeste, con una estructura de propiedad hostil, impedía una mejor distribución del ingreso y un aumento del consumo; la transformación se dio más lentamente y resultó en la expulsión de trabajadores rurales, muchos de los cuales pasaron a integrar el circuito inferior de la economía urbana. En la región Sur/Sudeste, el desarrollo urbano fue precoz y acelerado, constituyen la Región concentradora de la actividad productiva y demográfica. En São Paulo se centralizan servicios, infraestructuras y empresas, revelando el aumento concomitante del consumo y la pobreza con ese crecimiento urbano. En Amazonia, la escasez de infraestructuras preexistentes permitió la implantación fluida del nuevo sistema técnico y de la economía moderna. En estas regiones se observa la formación reciente de metrópolis y de ciudades medias que se especializan en ejercer parte de los controles técnicos de la producción moderna, mientras que las metrópolis contienen un circuito superior y, al mismo tiempo, ven al circuito inferior multiplicarse (Santos y Ribeiro, 1979; Santos, 1990; Silveira, 2007).

La densidad poblacional de Brasil es considerada baja como un todo. Al mismo tiempo en que cuenta con la presencia de grandes metrópolis que abarcan contingentes demográficos de docenas de millones de habitantes, el país mantiene expresivos espacios vacíos. La red de ciudades brasileñas concentra producción, población, órganos de las administraciones públicas, infraestructuras, instituciones educacionales y riqueza que generan una gran influencia sobre los espacios circundantes.

Los datos expuestos en la Tabla 4.3 demuestran la actual estructura de distribución demográfica de las ciudades, donde aún destaca la dimensión de concentración y poder de influencia que las mayores ciudades ejercen sobre la totalidad del territorio nacional.

Tabla 4.3.

Distribución de población según estructura de ciudades - Brasil (2010)

	Número de ciudades	Part.	Número de habitantes	Part.
Hasta 20.000	3.914	70,33%	32.660.247	17,12%
De 20.001 a 50.000	1.043	18,74%	31.344.671	16,43%
De 50.001 a 100.000	325	5,84%	22.314.204	11,70%
De 100.001 a 500.000	245	4,40%	48.565.171	25,46%
Más que 500.000	38	0,68%	55.871.506	29,29%
Total	5.565		190.755.799	

Fuente: IPEAdata (2018)

A partir de datos obtenidos en el último censo de población realizado en el país, se observa que los habitantes están distribuidos mayoritariamente (54,75%) en las ciudades con más de 100.000 habitantes; estos municipios representan tan sólo el 5,08% del total, resaltando las 38 grandes ciudades⁴⁶ que albergan casi 1/3 de toda la población nacional. Por otro lado, las ciudades con hasta 50 000 habitantes corresponden al 89,07% del total de municipios, donde viven 33,55% de la población del país. Esta distribución apunta para una situación distributiva concentrada, pese al aumento de las ciudades medias en años recientes.

Según datos del Censo Demográfico de 2010, las aglomeraciones poblacionales que aumentaron su participación relativa en el total de la población nacional fueron las situadas en las siguientes franjas: entre cien mil y quinientos mil habitantes; entre quinientos mil y un millón de habitantes; y entre uno y dos millones de habitantes. En síntesis, y considerando los dos periodos principales (desarrollismo y neoliberalismo), se nota que en el período 1950-1980, la urbanización brasileña se convierte en generalizada, consolidándose en las áreas metropolitanas; y, en las décadas de 1990, 2000 y 2010 se intensificó en las áreas no metropolitanas (Lobo *et al*, 2012; Siqueira, 2015; Lima *et al*, 2016; Miranda y Gomes Júnior, 2017). La Figura 4.1 a continuación demuestra cómo este modelo de distribución demográfica impacta sobre la conformación de los conglomerados demográficos actuales del espacio nacional.

⁴⁶En este contexto vale la pena destacar dos metrópolis nacionales que son las ciudades más grandes con sus respectivas regiones metropolitanas: São Paulo y Rio de Janeiro; juntas, forman el más grande y principal conglomerado urbano del país.

Figura 4.1.

Conglomerados poblacionales en Brasil



Fuente: IBGE (2018)

El fenómeno urbano brasileño consolidó la existencia de una macrocefalia dispersa compuesta por una red de ciudades de gran porte, acompañadas por procesos de metropolización ubicados en territorios específicos no continuos que coexisten con vacíos extensos. La linealidad de la ocupación se da a lo largo de la franja costera, donde se ubican la gran mayoría de las capitales de los estados. La configuración de estos espacios se vincula a los territorios de ocupación pioneros que se beneficiaban de tener posiciones estratégicas para la ubicación de los puertos de exportación. La red urbana del país es bastante jerarquizada y polarizada y en ella se nota la asimetría del desarrollo regional.

Desde una perspectiva histórica, hasta 1950, la red urbana brasileña era fragmentada, extendida, desarticulada y nucleada en franjas próximas a la costa, fuertemente asociada a las

herencias de la economía primaria-exportadora de los siglos anteriores (Mattos, 2000). La industrialización llevó a un proceso de concentración espacial centrada en los ejes articulados sobre las ciudades del centro y sur. La globalización, las reformas neoliberales, las deseconomías de aglomeración, la expansión de la frontera de explotación de los recursos naturales y las políticas recientes de interiorización del desarrollo impulsaron el crecimiento de las ciudades medias y la densificación de espacios fuera de los núcleos consolidados.

El fenómeno del crecimiento de las ciudades medias pasó a ser notado a partir de los años 1980, cuando se observó el inicio de una inversión radical de las proyecciones de crecimiento de la metropolización. Este suceso estuvo vinculado a la apertura comercial, a las ventajas comparativas y a las deseconomías de aglomeración. En un período más reciente, aunado al aumento de los precios de las *commodities* y el estímulo a sus producciones, las ciudades medias vienen ganando más espacio en términos de importancia y de influencia en el contexto nacional. Tal hecho está reflejado en el aumento de las tasas de crecimiento, tanto demográficas como productivas (Diniz, Crocco, 1996; Diniz, 2001; Brito, 2002; Pequeno, 2008; Limonad, 2014; Lima *et al*, 2016).

Los impactos de la globalización, de la apertura económica, de la crisis del Estado y de abiertos procesos de paralización de la inversión en la industria se sintieron en términos regionales, tanto en la urbanización como en el sistema de ciudades que se complejizó, al mismo tiempo que se difundió por el territorio. La expansión de la explotación (especialmente en los años 90) de los recursos primarios (agricultura y minería) para su exportación y el desplazamiento de las industrias afuera de las principales áreas metropolitanas fueron los elementos fundamentales para impulsar este cambio; este se dio concomitantemente con la expansión de las infraestructuras (especialmente con el objetivo de promocionar la viabilidad de las plataformas de exportación) y también posibilitó la consolidación de la integración nacional.

Los cambios recientemente experimentados por la economía brasileña provienen de la posición del país en el contexto internacional. Tras un largo periodo de bajo crecimiento económico, la década 2000-2010 combinó una serie de elementos favorables que impulsaron los ciclos de expansión económica en Brasil y que, igualmente, tuvieron implicaciones sobre las cuestiones urbanas-regionales. La explotación de los recursos naturales y la política macroeconómica (fundamentalmente por medio de las tasas de interés y de cambio) actuaron sobre los procesos de desindustrialización y de especialización primaria de la economía.

Si por un lado, el efecto China centrado en las *commodities* generaba los superávits en el comercio exterior, desde el punto de vista del mercado interno, las políticas de seguridad social, de transferencia de renta, la expansión del crédito y la valorización del sueldo mínimo permitieron la expansión del consumo de millones de brasileños (Siqueira, 2015). En el periodo se dio un considerable descenso de las tasas de desempleo en medio de un modelo de crecimiento económico en el cual se privilegió el consumo; no obstante, este modelo no pudo sostenerse⁴⁷ por un período muy largo, al no ser inmune a los cambios de orden político e institucional.

Con respecto al periodo 2003-2010, Araújo (2013) señala el impacto descentralizador del crecimiento económico y de las políticas sectoriales del Gobierno central —consideradas por la autora como políticas “implícitas” de desarrollo regional—, que además de las anteriormente descritas, también incluyen las políticas enfocadas en la agricultura familiar, la política habitacional, la implementación de infraestructuras económicas y la interiorización de los campus universitarios.

Las dinámicas demográficas siguen la tendencia del desarrollo regional experimentado en los espacios atraídos por la generación de empleos. En muchos municipios, especialmente en los pequeños y medios, la urbanización se debe al desarrollo de actividades productivas, que generalmente guardan poco o ningún vínculo con el territorio. En este sentido, Lima *et al* (2016) apunta que las ciudades medias son vistas como ciudades que desempeñan funciones económicas específicas y que poseen una dinámica interna propia. Bajo esta perspectiva, las ciudades medias localizadas en diferentes regiones del país no necesariamente presentan las mismas características.

Pese a los cambios registrados en periodos recientes y que se dieron en el sentido de interiorización y de dispersión del desarrollo nacional, la concentración alrededor de los espacios puntuales sigue siendo muy evidente en el patrón de dispersión de las aglomeraciones urbanas. En Brasil, predominan pocas ciudades capaces de generar economías de aglomeración consistentes alrededor de sus respectivas regiones de influencia, lo que estimula la propagación de ciudades macrocéfalas⁴⁸ en medio de espacios con escaso dinamismo.

⁴⁷ Ver detalles en Carvalho (2018) “Valsa brasileira: do boom ao caos econômico”.

⁴⁸ La macrocefalia urbana hace referencia a la tendencia, en muchos países, a la concentración del poder político, económico y la administración en la ciudad capital. En el caso específico de Brasil se refiere a un conjunto de ciudades que tiene esas mismas características.

La urbanización brasileña, que presentó sus primeras manifestaciones en los años que se siguieron a la revolución de 1930, se dio obedeciendo al patrón de organización social existente durante el modelo primario-exportador, donde la riqueza era apropiada internamente de manera sumamente desigual. En este sentido y debido a la elevada concentración de renta, la modernización del consumo benefició a una minoría de la población. La urbanización de la pobreza rural sin el correspondiente desarrollo de estructuras productivas densas implicó en la constitución de una gran masa de pobres urbanos.

Brasil se caracteriza como un país con gran extensión territorial que tiene gran diversidad socioeconómica, histórica, geográfica y cultural. Aunque la metropolización esté presente en casi la totalidad del espacio nacional, los sistemas urbanos absorben características regionales distintas, asimismo, las peculiaridades inciden sobre las discrepancias en términos de calidad de vida y de acceso a oportunidades a lo largo del tiempo.

A nivel de espacios urbanos, la urbanización acelerada generó una serie de efectos complejos. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, las metrópolis brasileñas se expandieron constituidas por las formas alternativas de acceso a la vivienda de los pobres (invasión, ocupación, irregularidad de posesión de tenencia de la tierra y autoconstrucción). El crecimiento se dio de forma dispersa con la ampliación de las periferias heterogéneas, rodeado por vacíos urbanos y subutilización de áreas céntricas (Santos, 1990; Sátyro, 2010; Balbim y Krause, 2014). Ambos procesos contaron con la participación activa (intervención u omisión) del Estado. La conurbación sobredimensionó muchos problemas, que al sobrepasar el orden municipal, complejizaron las medidas de actuación como respuesta a las demandas que surgen con la expansión de la metropolización en el espacio. El sistema de transporte se centra en la utilización del vehículo individual, siendo el sistema de transporte preferido por las clases medias, mientras que los pobres se ajustan a los costes y formas del transporte colectivo, en donde, parte considerable de este grupo se mantiene “aislada” en las periferias distantes.

Por lo general, las ciudades crecieron sin planificación previa⁴⁹, donde la actuación del Estado privilegió a las clases más favorecidas, reforzando su participación en la acumulación de capital del mercado inmobiliario (Gomes *et al*, 2003; Pequeno, 2008). Las formas de captación del Estado parten de la base de la utilización de los recursos públicos en favor de las inversiones económicas, poniendo los gastos sociales en un segundo plano. El Estado brasileño al mismo tiempo que subsidia a los sectores privados, se encarga también, de soportar con los

⁴⁹ Hay en el país casos de excepciones a esta regla motivados por cuestiones puntuales, casos que involucran, incluso, capitales de Estados.

costes de la especulación ocasionada por la búsqueda de elevadas plusvalías, sentidos, sobretodo, por las consecuencias de la expansión de los límites de las ciudades.

La participación protagónica de capitales nacionales e internacionales creó ciudades fragmentadas física y simbólicamente, con la predominancia de emprendimientos dirigidos a los segmentos de clase media, marcados por prácticas separatistas, al mismo tiempo que se observa la criminalización y el aislamiento de la pobreza. Los elementos de status y de seguridad se constituyen como objetos de anhelo y motivadores del desarrollo urbano nacional. Voluminosas y dinámicas, las clases medias contribuyeron, con fuerza, al surgimiento de barrios cerrados, a la verticalidad acelerada y también a la expansión horizontal (Sposito, 2004). La democratización del acceso al crédito fue el principal promotor de esta dinámica y el poder de las grandes cooperaciones son quienes actúan, dotadas de autonomía, por medio de continuas remodelaciones del medio urbano.

Brasil concluyó su trayectoria hacía un país urbano con ciudades que reflejan las profundas desigualdades de ingresos, de oportunidades, de acceso a los recursos urbanos, a los bienes de consumo, al mercado laboral, al ocio y a todo lo que sea posible establecer como elementos de diferenciación en un modelo que combina creciente proximidad física entre las clases y fuertes distancias sociales, basados en la lógica de la desconfianza. Se formaron ciudades divididas y fragmentadas, donde de un lado se tienen todos los elementos de la modernidad y del otro hacen falta las condiciones mínimas exigidas por las tesis del confort urbano.

En el espacio político, marcado por la existencia de hiper ciudades y subciudadanos, existe un pánico moral respecto a las clases, los problemas sociales se difunden y convierten en realidad las ideas de los condenados de la ciudad (Ribeiro y Santos JR, 2003; Silva, 2006). En términos espaciales, Maricato (2009), utiliza la metáfora: “islas de primer mundo” cercadas de un mar de pobreza y precariedad, constituido por favelas, conventillos y loteos clandestinos, para designar las consecuencias de la actuación diferenciada del urbanismo desarrollista en restrictas parcelas al interior de las ciudades.

Nuevos elementos fueron recientemente incorporados a la red urbana nacional: crecimiento y diversificación de las ciudades medias, manteniendo las disparidades del territorio; las inversiones destacables en las ciudades y favelas; los conjuntos habitacionales para las clases bajas y barrios dormitorios, con vacíos por el medio; la precariedad en las condiciones de vivienda y el déficit habitacional - el mayor déficit coincide con la mayor área de ocupación irregular; y, la comprobación de la gran demanda reprimida no atendida por la provisión habitacional que incide en soluciones por cuenta propia (Pequeno, 2008).

El patrimonialismo brasileño caracterizado como la relación entre patrimonio, poder económico y poder político actúa por medio de la captación de lo público por intereses privados. El Estado, por medio de distintos instrumentos, garantiza el mantenimiento de los privilegios de las clases más favorecidas, en medio de una estructura de poder sostenida por la correlación de fuerzas altamente favorables a los intereses de la élite económica, social y política (Ribeiro, y Lago, 2000; Maricato, 2005). La organización constitutiva de las ciudades brasileñas se organiza en la forma de un poder cooperativo que involucra distintas modalidades de capitales y excluye a los más pobres del derecho (mercantilizado) a la ciudad. En este sentido, históricamente, la vivienda y el hábitat de los más pobres se desarrolla en áreas relegadas por el mercado, tal hecho permite el mantenimiento consentido de los asentamientos en el tiempo

Las lógicas de jerarquización social, el clientelismo, el patrimonialismo y la concentración de poder político y económico prevalecientes en el Brasil rural fueron trasladadas a sus ciudades. El cambio de escenario incidió en la coexistencia de espacios elitistas y marginales; en la concentración de asentamientos precarios y de urbanizaciones dotadas de recursos infraestructurales y de autonomía institucional. En cierto modo, las *senzalas* y las casas grandes⁵⁰ fueron readecuadas a los nuevos contextos urbanos.

4.2. De la desigualdad estructural a los problemas de las ciudades

La sociedad brasileña es reconocida como una de las más desiguales del mundo. La concentración de riqueza tiene raíces en la organización de la sociedad colonial, desde la oligarquía rural a la burguesía industrial, oponiéndose a un gran número de grupos desfavorecidos, los que integran, históricamente, la expresiva mayoría y a los cuales les quedan la ínfima parte de la riqueza producida en el país. La rápida y concentrada urbanización, que trasladó la estructura social predominante en el contexto rural, dibujó ciudades marcadas por las diferenciadas formas de apropiación de los recursos urbanos por los grupos sociales.

La desigualdad se refleja en los indicadores que denotan los niveles de apropiación de los recursos y de calidad de vida, que por su parte, inciden sobre las oportunidades y las perspectivas de movilidad social ascendente de los individuos. La dimensión actual, así como la relativa cronicidad de la desigualdad brasileña pueden ser percibidas por medio de la tabla

⁵⁰ Referencia a la obra de Gilberto Freyre sobre la formación de la sociedad brasileña, donde la casa grande consiste en la residencia de los dueños de tierras y detentores de los medios de producción y la *senzala* hace referencia a la clase negra trabajadora y mano de obra esclava.

4.4. que describe la distribución de la apropiación de la renta por el 1% más ricos y los 50% más pobres en diferentes momentos de la historia contemporánea:

Tabla 4.4.

Apropiación de la renta generada (1% más ricos y 50 % más pobres) - Brasil (1981 - 2014)

	1% más ricos	50% más pobres
2014	11,35	17,00
2011	11,76	16,15
2001	13,90	12,60
1990	14,20	11,45
1981	12,67	13,14

Fuente: IPEAdata (2018)

Con respecto a los indicadores de la concentración de la riqueza que demuestran el porcentaje apropiado por el 1% más rico en contrapunto con la mitad de la población que componen los grupos de los más pobres, se nota que la tendencia a partir de los años 80 se dio hacia el recrudecimiento de la desigualdad, encontrándose en el año de 1990 su situación más crítica. Aunque durante el inicio del siglo XXI el indicador siguiera presentando un nivel muy elevado, su movimiento cambió de sentido, seguidos por progresivas mejorías hasta la serie histórica más reciente.

Pese a la mejoría registrada en el país, resultado conjunto de las elevadas tasas de crecimiento del Producto Interior Bruto y de la intensificación de la aplicación de las políticas sociales y de transferencia de renta, especialmente, la reducción de la desigualdad, la dimensión de la concentración de renta no logró alcanzar niveles aceptables. El 1% de los habitantes, lo que representaba aproximadamente 2.031.910 personas, poseían el 11,35% de la riqueza generada en el País, que en 2014 ocupaba la octava posición entre las más grandes economías del mundo. Asimismo, la actual perspectiva es de reversión de la tendencia positiva, que debe darse hacia el empeoramiento de la cuestión, derivado de la actual relegación de las políticas de combate a la desigualdad en el marco de la reanudación de la política neoliberal.

En términos de dimensiones de la indigencia y de pobreza en el espacio, la tabla 4.5. describe la actual distribución del fenómeno a nivel nacional en el tiempo, partiendo de la década de 90.

Tabla 4.5.

Indigencia y Pobreza en Brasil

	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza
	Urbana		Rural		Brasil	
1990	16,7	41,2	46,1	70,6	23,4	48,0
2001	10,4	34,1	28,0	55,2	13,2	37,5
2005	8,3	32,9	22,2	53,3	10,7	36,4
2009	5,5	22,1	15,2	39,3	7,0	24,9
2014	3,4	14,3	11,3	28,7	4,6	16,5

Fuente: Cepalstat (2018)

Reformas neoliberales 1980 - hubo un incremento de la pobreza nacional, que en este periodo ya se presentaba como mayoritariamente urbana. Sin embargo, desde los años 1990, la tendencia verificada ha sido de disminución continuada de la pobreza. Con respecto a estos períodos, el contexto urbano siempre presentó proporciones más favorable en comparación al entorno rural. El desempeño particularmente positivo verificado a lo largo de los años 2000 se debe, especialmente, al escenario de crecimiento económico y al mayor protagonismo del Estado por medio de políticas públicas, con destaque en las transferencias de renta que actuaron, entre otros puntos, sobre la elevación de la dinámica del mercado interno. De igual modo al verificado respecto a la desigualdad, la perspectiva actual consiste en un empeoramiento de las dimensiones de la pobreza, tanto en el corto como en el largo plazo, debido a la falta de priorización de las políticas sociales por parte del Estado y por la congelación de los gastos sociales en salud y educación pública por 20 años.

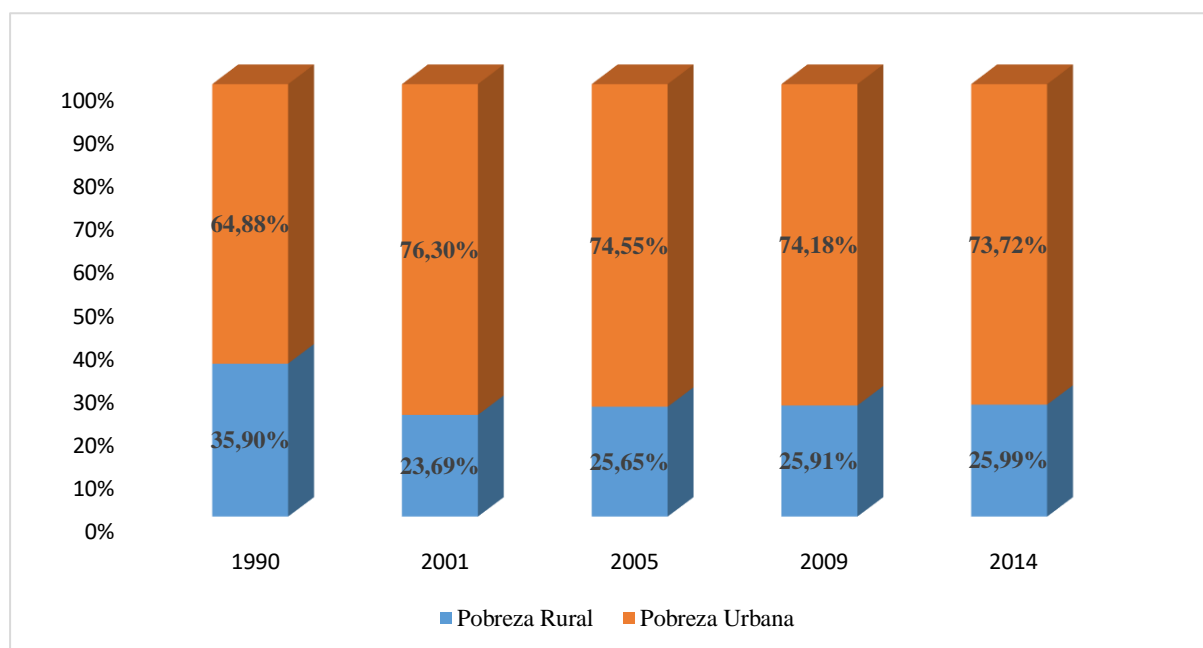
Brasil que, por lo general, siempre estuvo muy lejos de caracterizarse como un espacio libre del fenómeno de la pobreza y que tampoco ha logrado deshacerse de la condición de uno de los país más desiguales del mundo, tuvo en las políticas públicas sociales⁵¹ aplicadas con mayor intensidad en los últimos años, una base para los cambios positivos verificados en la historia reciente. En este sentido, tras el cambio de postura del Estado, se esperan implicaciones desfavorables sobre las estructuras y dimensiones tanto de la pobreza nacional como de la desigualdad.

⁵¹ Algunas de las políticas aplicadas fueron utilizadas como referencias de buenas prácticas a nivel internacional.

Aunque la proporción de indigentes y de pobres en áreas rurales se muestre más evidente dentro de su espacio inmediato, la pobreza urbana representa la mayoría en términos absolutos y al considerar la distribución del total de los pobres en Brasil. Es decir, cuantitativamente y por razones de localización, la pobreza urbana es la forma más representativa de pobreza del País. El gráfico 4.2. a continuación señala la participación del total de pobres urbanos y rurales respecto al total nacional considerando distintos momentos de la historia contemporánea.

Gráfico 4.2.

Participación de la Pobreza Rural y Urbana en el Total -Brasil



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la PNAD/ IBGE y Cepalstat (2017)

El predominio de la pobreza urbana en el total es reflejo del patrón de distribución espacial de la población brasileña que, ya en los años 90, se caracterizaba como un territorio mayoritariamente urbanizado. Es decir, la pobreza en Brasil es urbana - metropolitana. A ejemplo de lo que ocurrió en Latinoamérica, en medio de la rápida expansión de las ciudades, los migrantes conformaron, poco a poco, grandes espacios urbanizados caracterizados como grandes aglomeraciones de personas pobres con baja o nula capacidad de integración económica, social y política a la dinámica urbana. En el entorno urbano se multiplicaron los empleos precarios e informales, sobretudo, entre los años 1991-2000 (Cano, 2011).

Las consecuencias de este rápido proceso de crecimiento de las ciudades se sintieron en el incremento de la demanda de servicios y equipamientos urbanos que no fue acompañada por la evolución y/o adecuación de las respuestas o de marcos reguladores suficientemente

eficaces. Casi el 100% de las ciudades del país no fueron planificadas para soportar el contingente poblacional que se dirigía hacia ellas. Este gran contingente demográfico sin acceso a los empleos formales fue sometido, entre otros aspectos, a la ocupación ilegal de terrenos para construcción de viviendas en espacios marginalizados y muchas veces estigmatizados por los sucesivos eventos negativos.

El cambio hacia un territorio mayoritariamente urbano fue construido sin romper con los vínculos provenientes del mundo rural, reflejados por medio de la política, economía, organización social e institucional, incluso, en los valores y prácticas culturales que fueron trasplantadas a un nuevo escenario. La existencia de grandes concentraciones de población en relativamente pocos núcleos urbanos y con elevados índices de desigualdad social dibuja espacios igualmente segregados.

Si por una parte la urbanización trajo consecuencias positivas para la sociedad brasileña al paso que hubo mejorías en los indicadores de mortalidad infantil, esperanza de vida, tasa de fertilidad, nivel de escolarización y de acceso al alcantarillado y recogida de basura; Por otra parte, implicó la ocupación de áreas de preservación ambiental, el comprometimiento de los recursos hídricos y marítimos, la ocupación de áreas ilegales, entre otros (Santos 1999; Maricato, 2005).

El elevado coste de la vivienda y la larga trayectoria de omisión política incidieron sobre la ampliación del patrón de ocupación informal, de manera caótica, lo que resultó en la instauración de espacios de pobreza encontrados en la mayor parte de la red urbana del país. La ocupación se extendió a los terrenos públicos y privados, muchos de los cuales no ofrecían adecuadas condiciones geológicas (áreas inundables, orillas de los ríos, suelos contaminados y colinas). Juntamente con la inadecuada infraestructura física predominan aspectos relacionados con la informalidad e ilegalidad de posesión del suelo. Los problemas urbanos se refieren a las precarias condiciones de habitabilidad, precariedad de acceso a infraestructura, equipamientos y servicios urbanos, riesgos de vida asociados a deslizamientos de tierra, inundaciones, contaminaciones del subsuelo, etc. (Cano, 2011; Ferreira, 2012; Ministerio de las ciudades, 2015; Rolnik, 2015).

Debido al carácter improvisado y, en cierto modo, descontrolado que tuvo la urbanización en el país, no era de esperarse que las soluciones se diesen de forma anticipada o inmediata a los problemas que se iban presentando; no solamente por los atributos técnicos que les hacían falta a las instituciones públicas, sino, sobre todo, por la invisibilidad histórica de la población que se sometía y se somete al contexto problemático de las ciudades.

“Concentração territorial homogeneamente pobre (ou segregação espacial), ociosidade e ausência de atividades culturais e esportivas, falta de regulação social e ambiental, precariedade urbanística, mobilidade restrita ao bairro, e, além dessas características todas, o desemprego crescente que, entre outras consequências, tende a desorganizar núcleos familiares e enfraquecer a autoridade dos pais: essa é a fórmula das bombas socioecológicas. É impossível dissociar o território das condições socioeconômicas e da violência” (Maricato, 2000, p. 14).

En el análisis de este trabajo, se optó por presentar la problemática urbana bajo la división de las cuestiones en dos marcos⁵² periódicamente supervisados en el país: la dimensión y la proporción de los asentamientos precarios y las características cualitativas y cuantitativas del déficit habitacional. Las descripciones de estas dos dimensiones de los problemas urbanos en el país son realizadas por medio de encuestas e investigaciones que recopilan datos estadísticos a nivel nacional. Se cuenta con un avanzado sistema de datos e informaciones relativas a la cuestión urbana, aunque los intentos de análisis técnicos y científicos respecto a los fenómenos se muestran aún, muy escasos.

En Brasil, son tres las publicaciones que sirven de diagnóstico para la aplicación de las políticas urbanas, en especial, las que son enfocadas a describir los territorios marginalizados de las ciudades: *Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários; Déficit Habitacional no Brasil*; y, *Assentamentos Precários no Brasil Urbano* (Ministerios de las ciudades, 2015). La cartografía y caracterización de los asentamientos precarios es una publicación censitaria realizada por el IBGE desde 1980 y es el único estudio que cubre todo el territorio nacional.

La publicación sobre el Déficit Habitacional describe la dimensión de la cuestión por medio del cálculo del déficit habitacional del país realizado por la Fundación *João Pinheiro* que incluye los aspectos relativos al déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas, además del número de viviendas vacías. Los valores son calculados a partir de los *microdatos*, facilitados por el IBGE y hacen referencia a los municipios de las regiones metropolitanas, a la región integrada al entorno del Distrito Federal (donde se ubica la capital del País) así como a los municipios con más de 20 mil habitantes.

El estudio sobre los asentamientos precarios en el Brasil Urbano es elaborado por el Centro de Estudios de la Metrópoli bajo solicitud de la Secretaria Nacional de Vivienda. El estudio

⁵² Pese que la problemática urbana en Brasil consiste en un cuadro complejo, los marcos de análisis elegidos sintetizan la base de la relación de la calidad de vida con la dotación urbanística. Además de las cuestiones que involucran directamente el urbanismo, una serie de problemas sociales vinculados a la desigualdad y a la pobreza son observados dentro de las urbes del país, por motivos de tiempo, espacio y de focos, serán abordados con más detenimiento en los estudios de caso abordados.

busca identificar zonas, definidas por el IBGE, que guarden similitudes con los *aglomerados precarios* en términos de variables sociales, económicas y urbanísticas. La naturaleza informal de las construcciones, además del dinamismo que marcan las acciones de ocupación constituyen los principales obstáculos para el diseño de diagnósticos coherentes con la realidad. Al considerar la dimensión y las heterogeneidades de un país con dimensiones continentales, las bases de datos e informaciones utilizadas presentan limitaciones respecto al alto nivel de agregación estadística para diagnosticar los problemas puntuales.

4.2.1. Los *aglomerados precarios*.

Aglomerados precarios (subnormais) es la nomenclatura utilizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE para designar a los asentamientos precarios dentro del territorio brasileño. Se encuadra en esta clasificación, el asentamiento que no presenta los requisitos de patrones urbanísticos o de servicios públicos considerados adecuados. El IBGE define como *aglomerado precario*, el asentamiento que atiende a los siguientes criterios:

“É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados precários deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) ocupação ilegal da terra (...); e b) possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes (...) e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais” (IBGE, 2011, p.19)

Un *aglomerado precario* puede asumir diversas formas, la más conocida, en Brasil, es el modelo de favela. No obstante, existen sectores espaciales precarios con modos de ocupación diversos y que son observados por todo el país, asumiendo, igualmente, nomenclaturas específicas. El hecho de que un sector sea considerado *precario* esté condicionado a la presencia de como mínimo 50 viviendas suele contribuir a la subestimación de los resultados. La cartografía de los asentamientos precarios es realizada con base en las informaciones recogidas por los censos demográficos (a cada 10 años). La última investigación sobre la dimensión y las características de este tipo de asentamientos aplicados a la realidad brasileña fue realizada a partir del censo del año 2010. La tabla 4.6., a continuación, presenta el panorama verificado en las grandes regiones y en el Brasil como un todo.

Tabla 4.6.

Número de aglomerados precarios, de municipios con aglomerados precarios, de viviendas particulares ocupadas y de población residente en regiones brasileñas (2010)

	Número de <i>aglomerados precarios</i>	Número de municipios con <i>aglomerados precarios</i>	Número de viviendas particulares ocupadas en <i>aglomerados precarios</i>	Población residente en viviendas particulares en <i>aglomerados precarios</i>
Norte	467	48	463.444	1.849.604
Nordeste	1.349	70	926.370	3.198.061
Sudeste	3.954	145	1.607.375	5.580.869
Sur	489	51	170.054	590.500
Centro Oeste	70	9	57.286	206.610
Brasil	6.329	323	3.224.529	11.425.644

Fuente: IBGE (2017)

Con respecto a la distribución espacial nacional de los llamados *aglomerados precarios*, la región Sudeste, la más urbanizada y rica tiene también la mayor concentración absoluta de núcleos informales del país, seguida por el Nordeste. Los Estados de las demás regiones presentan valores absolutos comparativamente inferiores, aunque igualmente elevados. Esta leve condición de ventaja de las demás regiones no refleja, necesariamente, la baja participación relativa de la ciudad informal, sino que se constituyen por territorios de urbanización reciente o en etapa de consolidación de sus redes urbanas en medio de grandes extensiones de tierra (a excepción de la región Sur).

La dimensión del número y peso de los *aglomerados precarios* son influenciados de un lado por la histórica desigualdad del país y de otro por las características de funcionamiento de los mercados de la vivienda. A lo largo de los años de urbanización intensa, la mayor parte de la población que llegaba a las ciudades, se aglomeraba de forma más o menos espontánea, ocupando terrenos periféricos y renegados por el mercado inmobiliario privado, donde se asumió la autoconstrucción, sin proyectos de ingeniería o arquitectónicos, como estrategia de permanencia y fijación de residencia.

En el análisis de las diferencias regionales registradas a lo largo de la primera década del siglo XXI se observa el crecimiento de las viviendas en asentamientos precarios en todas las regiones; en ello, los crecimientos más expresivos fueron registrados en las regiones Norte y Nordeste (16 veces más grande).

Recuadro 4.1.

Distribución de Aglomerados Precarios por tamaño de municipios

Categoría del Municipio	Aglomerados Precarios					
	Viviendas particulares ocupadas (Unidades)		Población residente (Personas)		Número de aglomerados precarios (Unidades)	
	Total	%	Total	%	Total	%
(1) hasta 50 mil hab.	55.280	1,71%	216.510	1,89%	208	3,29%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	58.781	1,82%	216.391	1,89%	192	3,03%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	831.238	25,78%	2.987.884	26,15%	1.943	30,70%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	355.323	11,02%	1.252.531	10,96%	753	11,90%
(5) más de 1 millón de hab.	1.923.907	59,66%	6.752.328	59,10%	3.233	51,08%

Fuente: D'Ottaviano y Pasternak (2015). p. 78 (construidos por los autores con base de datos del IBGE)

Según los datos presentados en el recuadro 4.1., la mayor parte de los asentamientos precarios se concentran en espacios de urbanización consolidada. En este sentido, D'Ottaviano y Pasternak (2015) señalaban, a partir de los datos del Censo de 2010, que 11,4 millones de personas vivían en favelas, en contraste con las 6,5 millones indicadas en el 2000, siendo importante destacar que el 60% de las viviendas ubicadas en las favelas se localizan en los 15 municipios brasileños con más de 1 millón de habitantes. Aunque la realidad infraestructural, a excepción de la energía eléctrica, de estas ciudades es mejor respecto a los municipios más pequeños.

La relativa condición de ventaja de los municipios más grandes guarda estrecha relación con el foco de aplicación de las políticas de urbanización de asentamientos precarios impartidas tanto por las instituciones internacionales como dentro del marco institucional nacional, particularmente, en el contexto de las inversiones efectuadas por el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). Asimismo, la consolidación seguida por el mejoramiento progresivo de los aspectos de la vivienda y del entorno, en donde las acciones de mejoría se adecuan a los recursos (monetarios o no) disponibles por los moradores en el tiempo, así como a los reclamos con intermediación de acciones del Estado. En este proceso y de forma gradual, las precariedades tienden a volverse menos escasas.

4.2.2. El déficit habitacional brasileño.

El principal indicador relativo a la calidad de la vivienda y del entorno urbano es el déficit habitacional. En Brasil, estas informaciones se actualizan cada dos años y los cálculos se dividen en dos grandes grupos: el déficit cuantitativo y déficit cualitativo. Las informaciones son obtenidas a partir de los datos de la Pesquisa Nacional por Muestras de Domicilios (PNAD) realizada anualmente por el IBGE. El déficit cuantitativo se refiere a la cantidad de nuevas viviendas necesarias para atender a la demanda en un momento dado; y, el déficit cualitativo incorpora aspectos relacionados a la inadecuación de viviendas y la ausencia de infraestructuras urbanas (energía eléctrica, agua, alcantarillado, baño individual, hacinamiento excesivo, cobertura inadecuada, inadecuación de posesión del suelo y el compartimiento de la vivienda). Es decir en la modalidad cualitativa, el déficit involucra las especificidades que afectan negativamente a la calidad de vida.

La Fundación *João Pinheiro* está a cargo de la elaboración y de la divulgación de las informaciones referentes al cuadro del déficit habitacional en todo el territorio nacional. La institución también define los componentes y los subcomponentes del déficit cualitativo. Las informaciones más recientemente publicadas sobre el cuadro del déficit habitacional corresponden a los años 2013, 2014 y 2015, la tabla 4.7. sintetiza los números observados.

Tabla 4.7.

Valores del déficit cuantitativo de viviendas en Brasil (2013 - 2015)

	2013			
	Total	Urbana	Rural	Total Relativo
Norte	652.998	508.147	144.851	13,7%
Nordeste	1.844.141	1.275.263	568.878	10,8%
Sudeste	2.246.364	2.192.692	53.672	7,9%
Sul	628.104	581.579	46.525	6,3%
Centro Oeste	474.433	453.158	21.275	9,5%
Brasil	5.846.040	5.010.839	835.201	9,0%
	2014			
	Total	Urbana	Rural	Total Relativo
Norte	632.067	498.787	133.280	12,8%
Nordeste	1.900.646	1.389.189	511.457	10,8%
Sudeste	2.425.679	2.376.198	49.481	8,3%
Sul	645.189	608.807	36.382	6,3%
Centro Oeste	464.480	442.270	22.210	9,0%
Brasil	6.068.061	5.315.251	752.810	9,0%

	2015			
	Total	Urbana	Rural	Total Relativo
Norte	645.537	504.966	140.570	12,6%
Nordeste	1.971.856	1.442.690	529.166	11,0%
Sudeste	2.482.855	2.435.307	47.548	8,4%
Sul	734.115	684.502	49.613	7,0%
Centro Oeste	521.381	505.235	16.145	10,0%
Brasil	6.355.743	5.572.700	783.043	9,3%

Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Los datos agregados expuestos en la tabla 4.7. demuestran la dimensión de la ausencia de viviendas y la inadecuación de las existentes. La fundación *João Pinheiro* considera como inadecuación: los casos de viviendas precarias en términos infraestructurales, más de un núcleo familiar residentes, dispendios excesivos con gastos de alquiler y densificación desmedida de las viviendas alquiladas⁵³. Comparando los dos periodos expuestos, se nota que hubo un aumento del déficit total nacional que pasó de 9,0% (2013) a 9,3% (2015), este movimiento fue impulsado por el comportamiento del déficit urbano que registró un incremento del indicador en las regiones metropolitanas.

En términos regionales, la Región Sudeste concentra el 39% del déficit cuantitativo brasileño. Comparativamente, el déficit rural en el Norte y Nordeste son relativamente elevados. Hay también diferencias del déficit cualitativo entre las regiones, mientras que en el Norte y Nordeste la vivienda precaria tiene gran peso; los gastos con alquiler se destacan en los demás espacios del País. Las informaciones pueden ser verificadas más detalladamente⁵⁴ por medio de la tabla 4.8., a continuación.

⁵³ Categorización retirada del informe más reciente sobre el Déficit de Viviendas publicado en 2016 que utilizaba como referencia los datos de los años 2013 y 2014; y, en 2018 con respecto al año de 2018.

⁵⁴ Para el cálculo del déficit habitacional el componente cohabitación familiar incluye solamente las familias convivientes que declararon la intención de constituir una nueva vivienda.

Tabla 4.8.

Composición del déficit cualitativo por regiones brasileñas

2013					
	Part (%) en el total de viviendas	Vivienda Precaria	Cohabitación de núcleos familiares	Carga excesiva con alquiler	Densificación excesiva de la vivienda
Norte	13,7	27,0	43,2	23,3	6,5
Nordeste	10,8	31,0	33,4	31,8	3,8
Sudeste	7,9	4,5	29,3	56,0	10,1
Sur	6,3	17,3	32,3	47,3	3,0
Centro Oeste	9,5	8,3	30,7	54,5	6,5
Brasil	9,0	17,1	32,6	43,7	6,7
2014					
	Part (%) en el total de viviendas	Vivienda Precaria	Cohabitación de núcleos familiares	Carga excesiva con alquiler	Densificación excesiva de la vivienda
Norte	12,8	24,1	44,3	24,6	7,0
Nordeste	10,8	26,4	34,3	35,3	4,0
Sudeste	8,3	4,3	27,0	60,8	7,9
Sur	6,3	11,3	31,0	53,7	4,0
Centro Oeste	9,0	7,0	27,1	59,6	6,3
Brasil	9,0	14,2	31,5	48,2	6,0
2015					
	Part (%) en el total de viviendas	Vivienda Precaria	Cohabitación de núcleos familiares	Carga excesiva con alquiler	Densificación excesiva de la vivienda
Norte	12,6	24,3	41,9	27,8	6,0
Nordeste	11,0	25,3	33,6	37,9	3,2
Sudeste	8,4	4,7	26,3	61,4	7,6
Sur	7,0	16,4	24,0	57,8	1,8
Centro Oeste	10,0	9,5	27,0	57,9	5,6
Brasil	9,3	14,8	29,9	50,0	5,2

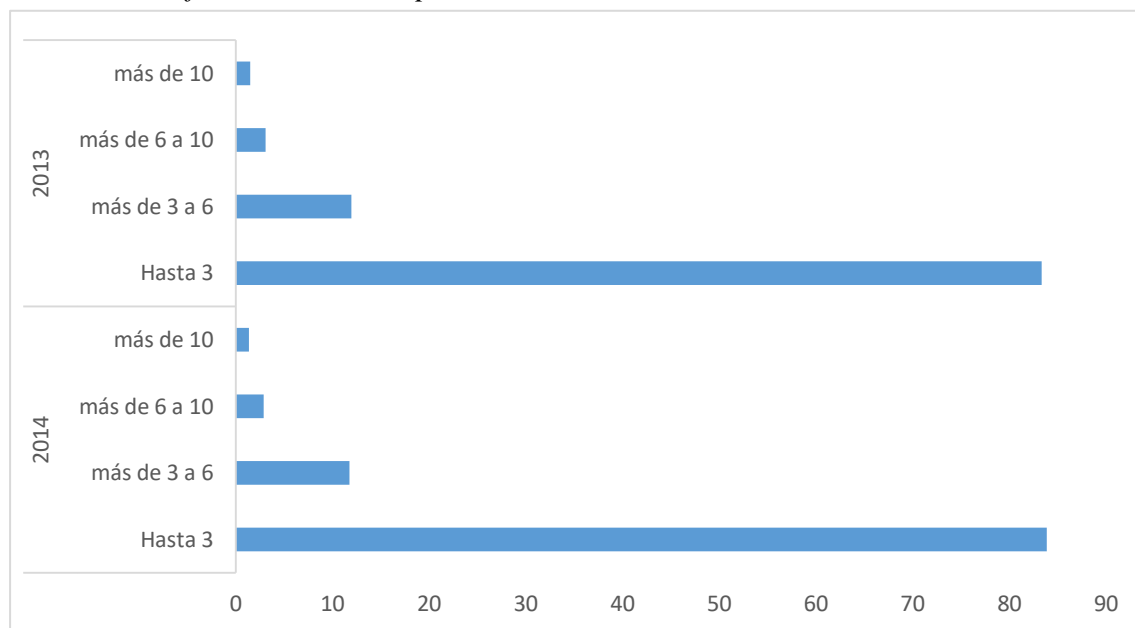
Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Sin embargo, la principal característica del comportamiento del déficit habitacional nacional está relacionada con la concentración expresiva en las clases de menor poder adquisitivo. El País presenta grandes diferencias entre niveles de déficit, de acuerdo con las

clases de renta, esta condición se mantuvo a lo largo de toda la historia urbana nacional. Las diferencias registradas entre los valores más recientemente publicados⁵⁵ del déficit, de acuerdo con los niveles de renta, son demostradas por medio del gráfico 4.3., a continuación.

Gráfico 4.3.

Niveles del déficit habitacional por clases de renta - 2013 – 2014



Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Los valores del déficit separados por clases de renta, revelan que el problema del déficit de la vivienda en el País se refiere a una cuestión mayoritariamente de la clase de menor renta. En ello, los grupos con ingresos de hasta 3 sueldos mínimos representaban el 83,4% del total en 2013 y 83,9% en 2014. Siguiendo el patrón identificado por el conjunto de países latinoamericanos, el mercado inmobiliario formal se especializa en el segmento de mercado de las clases más altas. En Brasil, las clases intermedias logran beneficiarse de las formas intermedias de financiación entre el Estado y el mercado privado. Las políticas de vivienda beneficiaron, históricamente y mayoritariamente, a las clases medias.

En este contexto, el público de renta más baja, aunque represente la mayor parte del déficit, queda excluido de todos los mecanismos de acceso al mercado formal de la vivienda, lo que explica los elevados números del déficit cuantitativo y justifica la existencia de distintas formas

⁵⁵ Esta información específica no fue incluida por la publicación relativa al déficit habitacional de 2015.

de déficit cualitativo como reflejos de los intentos de adaptación de la población: la informalidad, la autoconstrucción, la ocupación de áreas de riesgos, etc.

Juntamente al estudio sobre el déficit de la vivienda, la fundación también cuantifica el número de viviendas vacías y desocupadas susceptibles de ser ocupadas en el país. Los datos son descritos en la tabla 4.9. y se refieren a los años de 2013, 2014 y 2015, a continuación.

Tabla 4.9.

Viviendas vagas y desocupadas que pueden ser ocupadas

	2013		
	Total	Urbana	Rural
Norte	466.795	354.219	112.576
Nordeste	2.288.616	1.542.344	746.272
Sudeste	2.970.462	2.559.801	410.661
Sul	965.990	786.909	179.081
Centro Oeste	538.761	453.486	85.275
Brasil	7.230.624	5.696.759	1.533.865
	2014		
	Total	Urbana	Rural
Norte	474.806	351.522	123.284
Nordeste	2.350.839	1.596.889	753.950
Sudeste	2.902.589	2.525.780	376.809
Sul	1.098.349	886.546	211.803
Centro Oeste	96.925	80.068	16.857
Brasil	7.241.419	5.701.608	1.539.811
	2015		
	Total	Urbana	Rural
Norte	535.688	408.531	127.157
Nordeste	2.583.664	1.839.872	743.792
Sudeste	3.075.114	2.684.406	390.708
Sul	1.106.724	893.716	213.008
Centro Oeste	605.577	523.485	82.092
Brasil	7.906.767	6.350.010	1.556.757

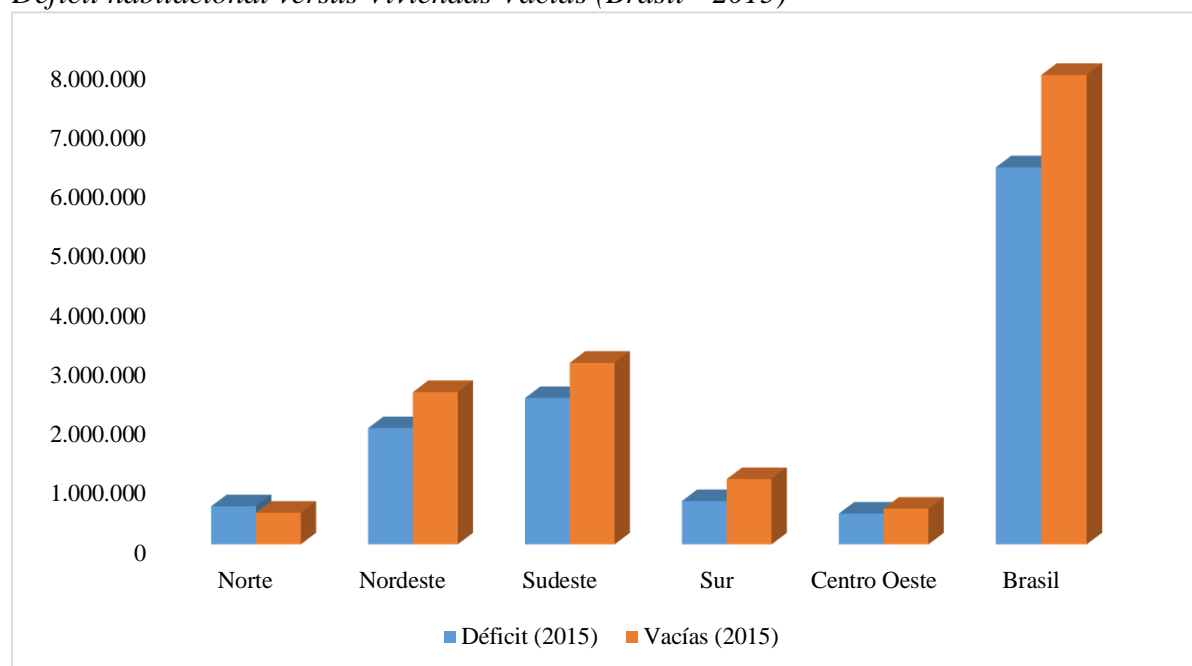
Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Los altos valores señalados en la tabla 4.9. revelan que conjuntamente con el elevado valor del déficit, las ciudades brasileñas cuentan, también, con un gran número de viviendas vacías

aptas para ser ocupadas, además de tierras ociosas en áreas centrales y en zonas valorizadas, dotadas de infraestructuras y de servicios, próximas a los centros de estudios y trabajo en los núcleos urbanos. Los gráficos 4.4., 4.5., 4.6., 4.7., 4.8. y 4.9, a continuación, exponen los valores del déficit habitacional⁵⁶, en contrapunto con los de viviendas vacías, según las regiones del País, divididos en total y urbano.

Gráfico 4.4.

Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Brasil - 2015)

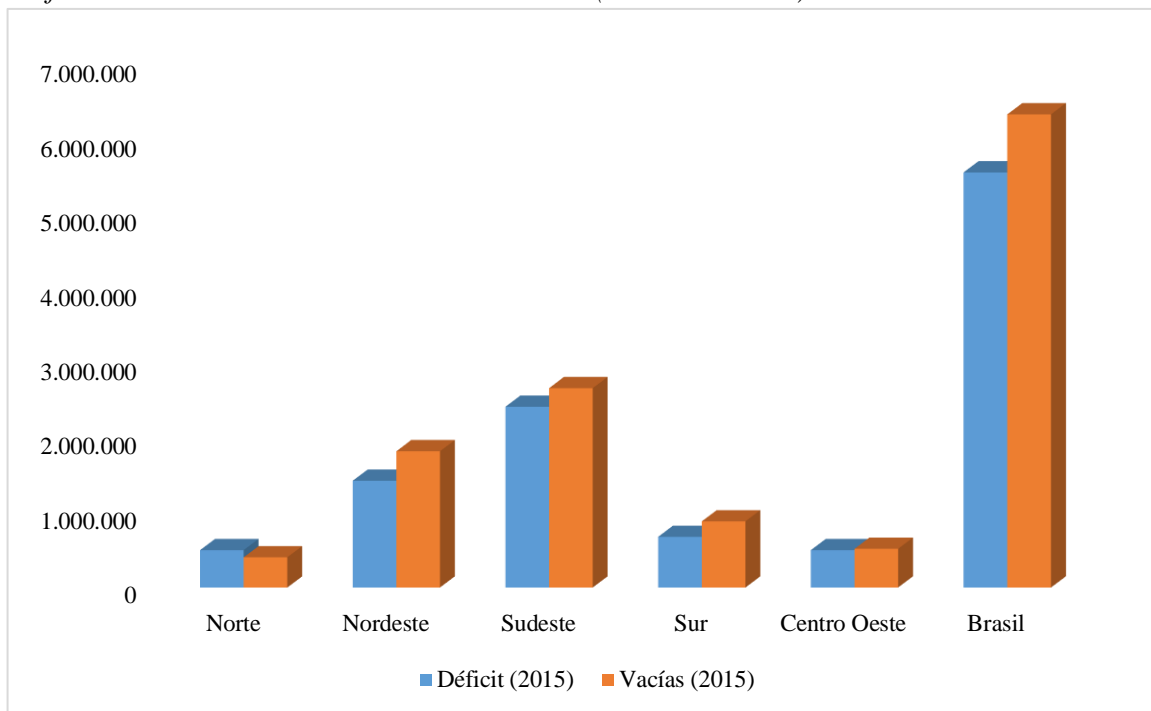


Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

⁵⁶ Déficit habitacional descrito por la Fundação João Pinheiro (2016) según la situación de la vivienda y déficit habitacional relativo a las viviendas particulares permanentes e improvisadas

Gráfico 4.5.

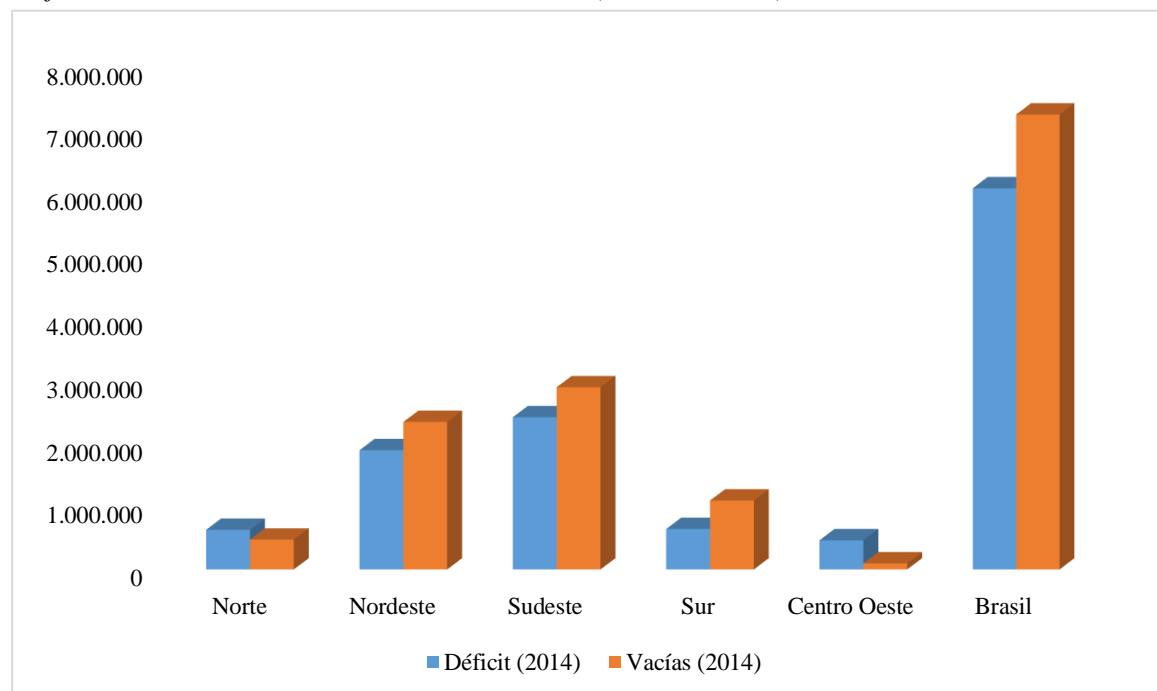
Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Urbano - 2015)



Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Gráfico 4.6.

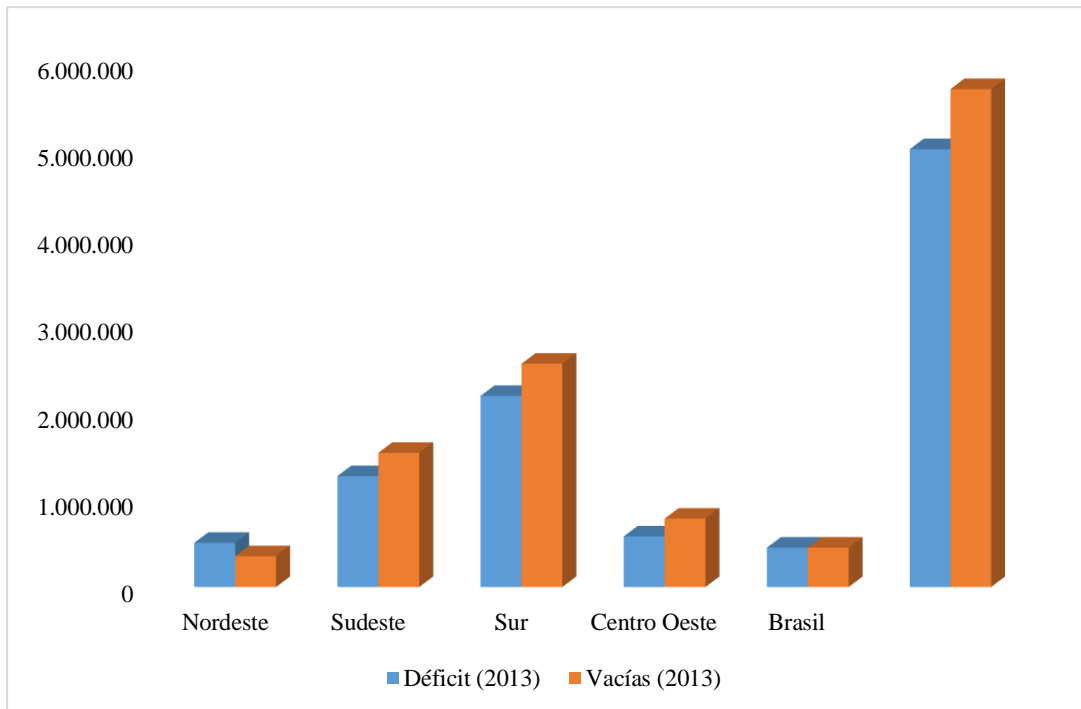
Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Brasil - 2014)



Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Gráfico 4.7.

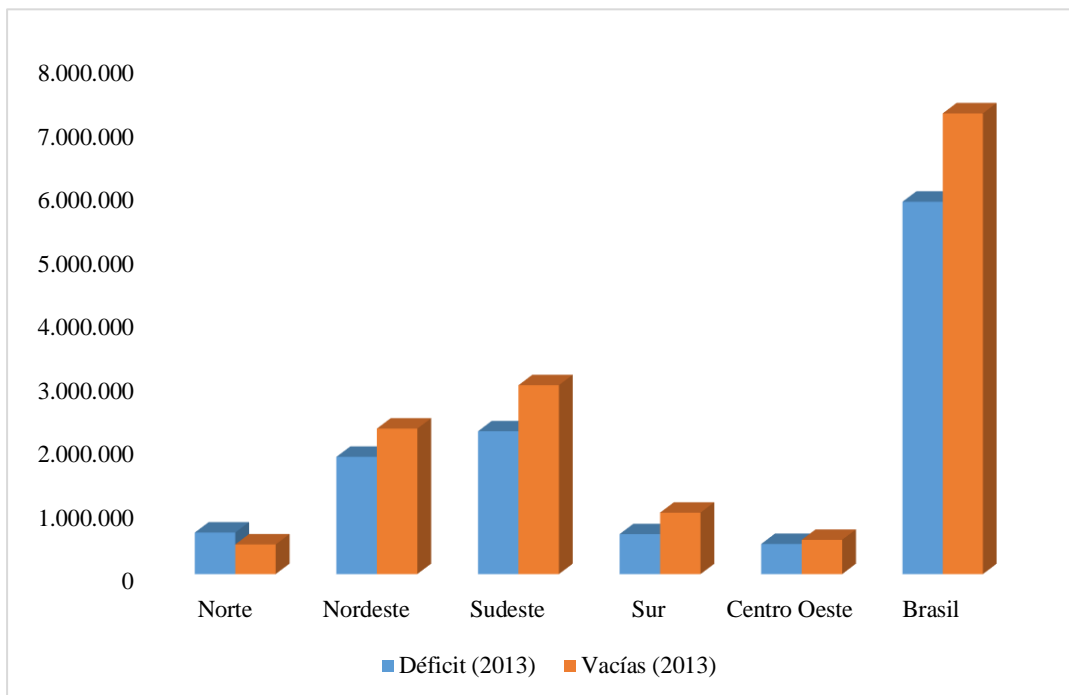
Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Urbano - 2014)



Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Gráfico 4.8.

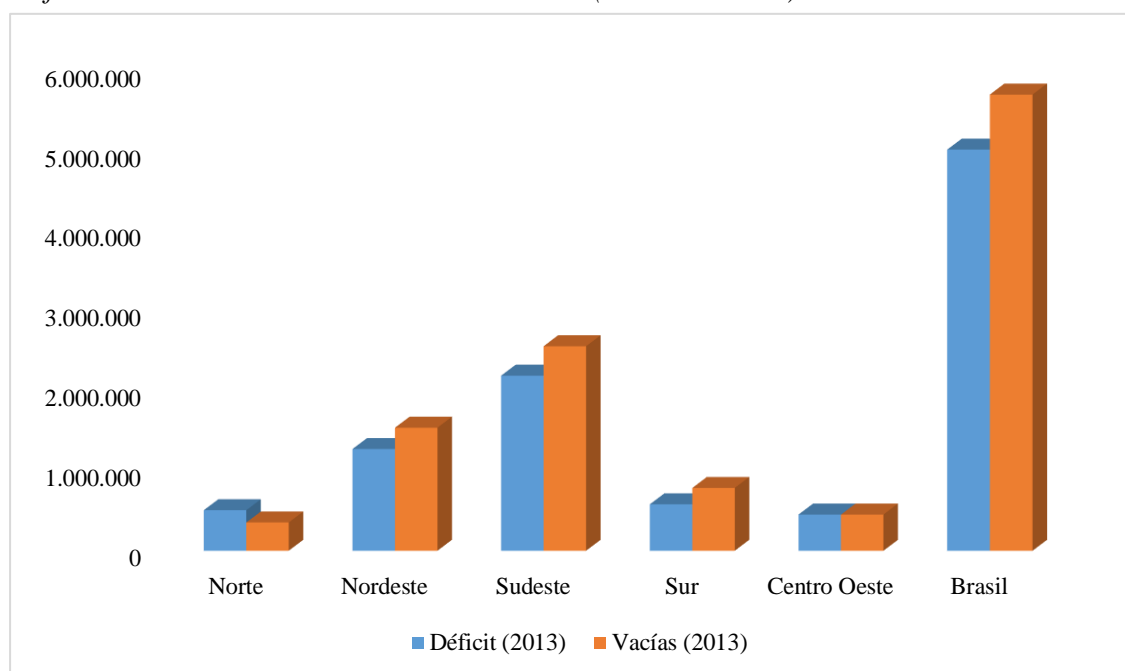
Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Brasil - 2013)



Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Gráfico 4.9.

Déficit habitacional versus Viviendas Vacías (Urbano- 2013)



Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Al comparar los valores del déficit habitacional registrados con el número de viviendas vacías aptas para ser ocupadas, se nota que los valores sobrepasan el valor del déficit en cuatro de las cinco regiones. En cuanto al total de Brasil, en todos los escenarios observados, el número de viviendas vacías supera a los valores del déficit, la repetición de este hecho en los distintos espacios del País y observados durante todos los periodos señalados sugiere que la esencia del déficit brasileño se vincula más a la subutilización de los recursos urbanos existentes que a la ausencia de los mismos. Las viviendas vacías y depreciadas suelen localizarse en áreas urbanizadas, centrales y consolidadas de las ciudades y dotadas de infraestructura. La existencia de viviendas vacías implica una relativa despoblación de áreas bien equipadas, expulsa a la población a la periferia y exige que se multipliquen los servicios públicos (Maricato, 2005; Bonduk, 2011, 2008; Pequeno, 2009; Ferreira, 2012).

La principal razón para el sostenimiento de este gran número de viviendas vacías, registrado en las ciudades de todo el país, es la especulación inmobiliaria inducida por la concentración de posesión del suelo y por una legislación conducente. La concentración de la propiedad restringe las posibilidades de localización de los pobres, llevando al Estado a urbanizar áreas cada vez más periféricas, a la vez que se multiplican las ocupaciones de áreas precarias e ilegales y se mantienen elevados los precios de los inmuebles y de los terrenos que son retenidos. Este comportamiento es alimentado por la actuación permisiva del Estado, así

como la ausencia de legislaciones punitivas (a menudo ajustables a los intereses privados) respecto a la ociosidad de inmuebles y terrenos urbanos.

“Trata-se de um modelo baseado na expansão horizontal e no crescimento como ampliação permanente das fronteiras, na subutilização tanto das infraestruturas quanto da urbanidade já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular. No epicentro desse modelo - e de sua interface com a questão habitacional -está a questão do solo urbano” (Rolnik *et al*, 2011, p. 128).

En este escenario se destaca la conformación de los grandes conjuntos habitacionales, promocionados por el mercado inmobiliario y que, contando con apoyo estatal, son responsables por extender la mancha urbana hacia las áreas más distantes del centro, donde el precio de la tierra es más barato, incurriendo en continuas necesidades de implantación, *a posteriori*, de urbanizaciones a cargo del Estado. Este mecanismo se convirtió en una importante fuente de ganancias por medio de especulación de áreas intermedias que se benefician de las inversiones públicas en zonas más alejadas. Más que la captación de la inversión pública, este modelo de urbanización ocasiona graves consecuencias sobre la cohesión social, el aislamiento social y el medio ambiente. Esta lógica también se aplica a las ciudades medias, que debido al ritmo de crecimiento más expresivo de estas ciudades respecto al de las regiones metropolitanas, posterior a los años 2000, pasaron a presentar los efectos negativos de la urbanización (favelización, periferización, inseguridad, degradación ambiental, etc.) (Cano, 2011; Lima *et al*, 2016).

No obstante, la vulnerabilidad urbana no se traduce tan solo en los números del déficit o en la dimensión de núcleos de asentamientos precarios, el concepto involucra a otros elementos complementares, que actúan dentro de un conjunto que tiene relaciones mutuas y complejas. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, con base en informaciones recogidas en los últimos dos censos demográficos del país, clasifica las áreas metropolitanas según las homogeneidades en términos de niveles de desarrollo humano verificados, atribuyéndoles valores del Índice, involucrando aspectos de longevidad, educación y renta, como referencia conjunta.

Muchos de los peores valores del IDH encontrados dentro de áreas urbanas no se corresponden, necesariamente, a áreas donde se ubican asentamientos informales o precarios, tampoco a los que presentan una o más de las dimensiones consideradas por el cálculo del déficit habitacional. Tal indicio sugiere que las características relacionadas con la vulnerabilidad y la pobreza urbana, aunque integren las perspectivas de dotación y de calidad

urbanística, van más allá de estos parámetros e indican un cierto nivel de complejidad de los fenómenos.

En este sentido, algunas consideraciones sobre el cuadro de las vulnerabilidades urbanas en Brasil conviene ser señaladas. Ante todo, el escenario brasileño tras la redemocratización del país, ya mayoritariamente urbanizado, unía el contexto del avance del neoliberalismo con la consolidación de los aparatos institucionales legitimadores de la equidad en términos de derechos universales. Es decir, al mismo tiempo que se extendió el acceso democratizado a los medios de comunicación, la masificación del crédito y el contacto con los patrones de consumo elevados, se asiste a un continuo proceso de deterioro de las instituciones públicas responsables por subsidiar a las trayectorias de ascenso social a través de medios tradicionales.

A la vez que las expectativas se expandieron, los medios para alcanzarlos se restringieron, no tanto en términos cuantitativos sino por pérdidas de eficacia, sobre todo, cuando se compara con el ámbito privado. Ribeiro y Koslinski (2009) señalan que en las metrópolis brasileñas, en medio del proceso de redemocratización del país, de aceleración de la difusión de expectativas igualitarias (por la escuela, mercado, política, religión), perdió legitimidad el lado jerárquico de la sociedad, al mismo tiempo que la economía, las instituciones y el territorio excluyen, desigalan y segregan, con gran potencial corrosivo de la creencia en las instituciones de la sociedad que comparten el mismo proyecto de futuro. Es decir, se observó el estímulo a los deseos de las clases bajas por la integración a través del consumo dentro del contexto de universalización de los derechos, pero con grandes barreras reales impuestas en una sociedad clasista y extremadamente desigual.

Los cambios en el mercado laboral, la reestructuración productiva y de gestión incidieron en el incremento de las exigencias formativas para acceder a los trabajos estables y protegidos. Concomitantemente, la crisis social del Estado y los francos procesos de segmentación y segregación de los mercados urbanos fueron elementos constitutivos de este periodo, además del aislamiento social de los pobres y la preeminencia de las relaciones clientelistas en los contornos de las políticas aplicadas a los territorios vulnerables. Pese a los avances normativos en términos de igualdad de derechos, el diseño institucional seguía asegurando el mantenimiento de los históricos privilegios de las elites.

Desde una perspectiva comportamental, la estructura social históricamente jerárquica de la sociedad brasileña es capaz de naturalizar las distinciones impregnadas en los grupos. Kowarick (2009) apunta los ingredientes mutables de la sociabilidad brasileña entre personas y grupos jerárquicamente desiguales en que los de arriba son capaces de convivir con los de

abajo sin culpabilizarlos, pero también vivenciar sin remordimientos su condición de superioridad. Las matrices de acomodación y control se construyen alrededor de la naturalización de los acontecimientos - suerte o azar que se recae, aleatoriamente, sobre algunos (condiciones de nacimiento y argumentos basados en la meritocracia, especialmente) -lo que incurre en un descompromiso entre las otras clases; de modo que la modernidad brasileña estaría produciendo una especie de sociedad de tipo feudal.

Las desigualdades se expresan en todos los ámbitos del país, las diferencias se vinculan a clases sociales, a elementos raciales, a diferencias regionales, entre ciudades y barrios. El encuadre jerárquico que obedece a parámetros clasificatorios existentes, define a los ciudadanos “mejores” y “peores”. Este comportamiento tiene un fuerte componente antropológico y justifica, parcialmente, las acciones y reacciones antagónicas, e incluso contradictorias dirigidas a los grupos sociales. Como ejemplo, la tolerancia dedicada a los crímenes cometidos por empresarios o políticos y el apoyo a la rigidez punitiva a los crímenes cometidos por los más pobres.

En este contexto, Brasil se destaca como uno de los países más inseguros del mundo, en el cual, la violencia se destaca como un fenómeno netamente urbano y tiene en los jóvenes pobres del sexo masculino sus principales actores y víctimas fatales, que por razones históricas, tienen predominancia racial negra. Ribeiro y Campelo (2009) al comparar las tasas de homicidios en diferentes espacios del país concluyen que la incidencia de homicidios en las regiones metropolitanas es casi dos veces más grande que la incidencia nacional, dejando evidente la asociación que existe entre la violencia y la urbanización para el caso brasileño. La dimensión de los sucesos delictivos compromete a la calidad de vida de las ciudades del país. Por otra parte, Peralva (2000) señala la paradójica evidencia de simultaneidad entre los procesos de democratización, integración socio-cultural y la exacerbación de la violencia.

Es sobre los jóvenes pobres urbanos que recae la mayor frustración democrática (la distancia entre expectativa y realidad) y el peso de la criminalización de la pobreza. En el País, las estadísticas homicidas cuentan con participación activa del Estado por medio de la policía que es responsable de gran número de asesinatos.

La juventud negra y pobre está cada vez más incapacitada para participar de la economía formal que exige habilidades específicas inaccesibles para los pobres debido al fracaso de los sistemas educativos y a las diversas condiciones familiares que contribuyen para afectar la autoestima, confianza, tiempo, apoyo y oportunidad para el éxito profesional (Pieterse, 2008, p. 107).

El incremento de la violencia se dio entre los años 1980/ 2005, donde los valores son entre 10 a 15 veces superiores a los de mediados del siglo XX. No obstante, fueron verificados

cambios en términos de distribución espacial de los delitos dentro del territorio nacional en los últimos años, mientras que los índices disminuyen en las grandes ciudades como Rio de Janeiro y São Paulo, crecen en las metrópolis de menor porte de la red urbana (Beltrão y Dellasoppa, 2011). Las estadísticas recientes⁵⁷ señalan que en la actualidad, la violencia se encuentra expandida por casi todas las ciudades de porte medio y grande del país, con destaque negativo para la región Nordeste. El fenómeno de explosión de la violencia implicó en el incremento de la segregación urbana y en la multiplicación de servicios de seguridad privada.

Al considerar las políticas públicas en un sentido más amplio se nota que, con respecto a la educación, el país se encuentra en un creciente proceso de universalización de la escuela sin diferencias significativas entre las Regiones. Los desafíos enfrentados están relacionados al aumento de la eficacia de la equidad del sistema escolar (Ribeiro y Koslinski, 2009). Las formas de acceso a los sistemas públicos de sanidad, así como la consolidación de la protección ciudadana también representan ejemplos de derechos adquiridos y normativamente asegurados. En el marco de los procesos de redemocratización hubo esfuerzos de legitimación de la garantía de protección social resguardados por la Constitución Federal de 1988 y por la existencia de estatutos dedicados a grupo específicos - niños, mujeres, grupos de renta. En este contexto, las principales políticas públicas se insertan en medio de grandes arreglos institucionales⁵⁸ que involucran aspectos de políticas de la ciudad, transferencias de renta y fomento del desarrollo por medio de políticas de empleo e incentivos a la producción donde el Estado cumple un papel protagónico.

Se tratando de los grupos vulnerables particularmente, la condición exigida para acceder a los beneficios de la política es la necesidad de tener registros en el CADúnico, que es un *Registro Único* para beneficiarse de los programas sociales del Gobierno Federal. Estas prácticas de control se basan en un sistema que reúne registros de personas y familias en estado de vulnerabilidad social vinculado a la baja renta. Este sistema es utilizado en el análisis de los requisitos para registrar a las personas en los Programas Sociales como el *Bolsa Familia*, *Minha Casa Minha Vida* y *Brasil Alfabetizado*. Los Estados y municipios también pueden registrar personas en sus programas sociales. La *Caixa Econômica Federal* se encarga de mantener y gestionar el sistema en línea.

⁵⁷ Ver detalles sobre los números y características de la violencia en Brasil en www.mapadaviolencia.org.br.

⁵⁸ Entre los principales arreglos, destacan el Programa de Aceleración del Crecimiento – PAC y el Programa Brasil sin Miseria – Ver detalles en los respectivos reglamentos.

En los últimos años, diversos indicadores sociales tuvieron mejorías significativas en todo el país - frutos tanto del cambio demográfico y de los patrones culturales, como de los efectos del recrudescimiento de las políticas públicas. No obstante y por lo general, aún existe mucha vulnerabilidad y, sobre todo, elevada desigualdad. Entre el desmonte de los servicios públicos y las nuevas reglamentaciones adecuadas a las reestructuraciones económicas, políticas e institucionales impuestas por el neoliberalismo, los esfuerzos de protección impartidos por el Estado que se muestrearon insuficientes y restrictos, aunque, a la vez imprescindibles, se revelan sumamente vulnerables ante la vigencia de un amplio y variado proceso de destitución de derechos.

Es decir, las perspectivas de la legitimación, en términos normativos de los derechos ciudadanos, del acceso universal a las condiciones de reproducción social no se tradujeron en una realidad del todo. El drama de las políticas públicas en las grandes ciudades proviene de la lógica política que funciona bajo un patrón localista y de corto plazo, además de las prácticas clientelistas con lógicas de retornos electorales.

El modelo de modernización excluyente por el cual pasaron las ciudades incidió en espacios urbanos marcados por la pobreza, delincuencia, oportunidades restrictas, explosión de la informalidad (económica y habitacional), entre otros aspectos. Las desigualdades sociales y espaciales se verifican en todos los ámbitos, en ello, las ciudades medias y pequeñas reproducen, en menor escala, los problemas presentes en las metrópolis. Los mayores municipios tienen mejores indicadores infraestructurales y sociales, pero son en los mismos donde se concentran los mayores índices de violencia.

4.3. Actuación del Estado: El Contexto de las Políticas Urbanas en Brasil

4.3.1. Panorama histórico de aplicación.

En términos de políticas para la ciudad, la problemática urbana brasileña empezó a ser discutida entre la mitad y final del siglo XIX fundamentada en la definición de las garantías legales sobre la propiedad privada, en medio del contexto que siguió a la abolición de la esclavitud y el inicio de los primeros movimientos migratorios campo - ciudad. Los preceptos que guiaban las intervenciones urbanas se daban, esencialmente, en función de las prácticas sanitaristas, donde el Estado, a través del poder policial, alejó y excluyó a gran parte de los moradores de las zonas centrales. La implementación de las primeras políticas urbanas enfocadas en la remodelación e higienización de las ciudades motivó los movimientos de expulsión a gran escala de las viviendas de los más pobres de áreas de interés a la ocupación

urbana por obras públicas y por las clases favorecidas. Las consecuencias se sintieron en el inicio de las primeras ocupaciones irregulares, asumiendo grandes proporciones, de las colinas (favelas) brasileñas, alrededor del año 1900. La solución para ocupar era la encontrada por las personas que vivían en los llamados “cortiços”⁵⁹, generalmente ubicados en las vías centrales de las mayores ciudades y objeto de las expulsiones. Hasta los años 1930 no hubo políticas públicas urbanas para hacer frente a la problemática de habitabilidad en el país, la cuestión era, esencialmente, un tema de competencia de la iniciativa privada.

Bonduki (2011) divide las aplicaciones de las políticas en cinco periodos de la historia urbana brasileña: antes de 1930: sin política expresiva, a excepción de la higienista y rentistas por parte del sector privado; 1930 - 1964: control de alquileres e inicio de la producción estatal aunque restringida a un número muy pequeño de trabajadores; 1964 - 1986: período del Banco Nacional de Habitación cuando hubo una importante estructuración financiera para la concesión de créditos, aunque restringido para la mayoría de los trabajadores; 1986 - 1999: periodo de crisis de la política y sistema financiero central, redemocratización y crecimiento de la participación social, además de la acción de descentralización hacia los estados y municipios; y, tras 2000: retomada de la política urbana por el gobierno central, marcada urbanización de asentamientos precarios y subsidios para el beneficiario final.

A partir de los años 40, el gobierno empezó a reglamentar el mercado del alquiler de viviendas por medio del control de precios y de desalojos, el efecto inmediato fue la desaparición de las viviendas dirigidas al mercado del alquiler y, a la vez, el incremento de terrenos ocupados en zonas periféricas, la irregularidad y la autoconstrucción se convirtieron en las principales características de estos asentamientos asociadas a la ausencia de infraestructuras (Pequeño, 2008). La primera propuesta de urbanización de este modelo de asentamiento ocurrió en las favelas como práctica institucionalizada, por primera vez, en 1956 con la creación del Servicio Especial de Recuperación de las Favelas y Viviendas Antihigiénicas, sin embargo no presentaron resultados concretos (Ministerio de las Ciudades, 2015).

A partir de 1964, durante la dictadura militar fue creada, verdaderamente, una política nacional de vivienda, por un lado como una estrategia de control de la parcela popular históricamente excluida del mercado de la vivienda y por otro para conformar un sistema de financiación a los moldes capitalistas (Bonduki, 2008; Pequeño, 2008). El Banco Nacional de

⁵⁹ Se caracterizaban como antiguas y deterioradas residencias subdivididas en edificaciones destinadas a viviendas y con instalaciones sanitarias de uso común, generalmente bajo un contrato de alquiler.

Habitación (BNH) (que actuó en el desarrollo urbano: infraestructura, pavimentación, red eléctrica, transporte y comunicación) y el Sistema Financiero de Habitación (SFH) (operaba en la red de financiamientos); este conjunto conformó la estructura institucional de la primera iniciativa de política impartida por un Estado centralista e interventor sobre el espacio urbano. Los objetivos específicos estaban dirigidos a solucionar el déficit cuantitativo de la vivienda a través de la financiación y los subsidios dirigidos a la producción. En este contexto, se dinamizó la economía y se generaron empleos en medio de fuertes impulsos de crecimiento económico a través del fortalecimiento del sector de la construcción civil.

En el periodo entre 1964 - 1986 se desarrolló la producción social de la vivienda estructurada a partir del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) capaz de viabilizar, a gran escala, estas acciones que eran relativamente inmunes a las oscilaciones públicas. Los proyectos caracterizados por grandes conjuntos habitacionales solían ubicarse en terrenos periféricos y bajo moldes repetidos, lo que desembocó en barrios dormitorios alejados de la ciudad y sin atender a los criterios relativos a la calidad urbanística y arquitectónica. Estos proyectos coexistían con la presencia de vacíos urbanos localizados en espacios intermedios. En su momento, fue responsabilidad del Estado dotar a los conjuntos de las condiciones de habitabilidad y de accesibilidad adecuadas. Esta política se caracterizó como un modelo caro, en términos infraestructurales con implicaciones negativas sobre la calidad de vida urbana y sobre la extensión de las ciudades (Gondim, 2008; Rolnik *et al*, 2011). El control de los costes y perspectivas de rentabilidad determinaban las directrices de esta política, en especial, la elección de los terrenos adquiridos más allá de los límites de las manchas urbanas.

Aunque la iniciativa representó el incremento del número de viviendas no implicó, necesariamente, en el fin o mismo en una solución a la precariedad urbana, eso porque los sectores de la población con más baja renta no se adecuaban a los requisitos para formar parte de la demanda del mercado inmobiliario, protagonista de este formato de política. El programa benefició, mayoritariamente, a la clase media e incidió sobre la periferización de las clases más bajas. Pese a los esfuerzos y a la destinación de parte considerable de los recursos públicos, gran parte de la población (especialmente la parcela con rendimientos mensuales inferiores a 3 S.M.) tuvo que recurrir al mercado informal como estrategia habitacional, en la medida que eran expulsados de las áreas centrales por los valores ascendentes de la tierra ocasionado por la especulación (Cabral, 2005; Cano, 2011; Balbim y Krause, 2014; Anitelli y Tramontano, 2016;). La lógica de la producción habitacional de este periodo se mostró altamente ventajosa para el sector privado que pudo acceder a un estable sistema de financiación estatal, al mismo

tiempo en que se beneficiaba de las ganancias producidas por la recuperación de plusvalías de los vacíos producidos en el medio de las ciudades.

Las crisis económicas que marcaron la etapa final de este periodo propagaron sus efectos sobre el empeoramiento de la calidad de vida en las ciudades. Se vuelven más consistentes tanto la agenda de movilización como los reclamos por mejoras, en ello, los movimientos sociales y urbanos empiezan a ganar fuerza (Cabral, 2005; Maricato, 2005; Bonduki, 2008; Rolnik *et al*, 2011; Moreno, 2013). Al final de los años 80, en medio del contexto de la redemocratización del país, se observó el inicio de la reconfiguración hacia un movimiento nacional de reforma urbana que reunió millares de firmas para la presentación de un proyecto que contemplaba el derecho a la vivienda, a los servicios y equipamientos urbanos, al patrimonio cultural y ambiental y a la gestión democrática de la ciudad con los correspondientes reglamentos jurídicos para garantizarlos.

En lo que se refiere a las políticas urbanas, hubo, en este momento, un vacío o indefinición institucional, aunque coexistentes con formulaciones e intentos puntuales, pero todos con tiempos muy cortos (Gomes *et al*, 2003; Maricato, 2005; Bonduki, 2008; Pequeño, 2008). Al mismo tiempo, el periodo se destacaba por las graves crisis económicas, por el empobrecimiento de la población y por el déficit habitacional. Los conflictos vinculados a la problemática urbana se volvieron más evidentes, y debido a los recortes del papel del Estado en el ámbito federal (financiamiento limitado por ajuste fiscal y deuda pública), los Estados y municipios pasaron a buscar soluciones financieras junto a instituciones internacionales. Especialmente a finales de los años 90, instituciones como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Unión Europea asesoraron el diseño de diversos programas relacionados con el desarrollo urbano. En este escenario, merece destacar, un amplio conjunto de experiencias municipales en materia urbana, como las políticas de mejoramiento de barrios y urbanización de asentamientos precarios (Maricato, 2001; Pequeño, 2008; Gondim, 2008; Rolnik y Klink, 2011).

El primer dispositivo constitucional de alcance nacional para guiar el desarrollo y la gestión urbana nació tan solo con la constitución de 1988 en sus capítulos 182 y 183 dedicados a la política urbana, en los cuales se instituyeron los derechos sociales urbanos; y, en 2001 a través del Estatuto de las Ciudades, que tiene como elemento innovador, el protagonismo de la participación social, tanto en el diseño legal como en el monitoreo de los procesos, así como en la obligatoriedad del cumplimiento de la función social de las ciudades por medio de instrumentos urbanísticos, tributarios, jurídicos y políticos. Fue en los primeros años del siglo

XXI cuando ocurrieron progresivos avances en la institucionalidad hacia la construcción de una política urbana nacional.

Posteriormente a la consolidación del marco normativo, fueron creados los actores institucionales: el Ministerio de las Ciudades en 2003, y luego, el Consejo de las ciudades desde donde se establecían las directrices de la actual política urbana, derecho a la ciudad y a la vivienda como principios sociales - con fuerte participación de los programas habitacionales para el público de renta baja. Pese al protagonismo del gobierno central dentro del diseño institucional, los Estados y municipios tienen libertad para crear sus propios programas, siempre coherentes con los pilares establecidos en las normativas nacionales (Sátyro, 2010; Moreira *et al*, 2016).

Pese los avances registrados en la política urbana brasileña a lo largo de los primeros años del siglo, tras la salida del gobierno del Partido de los Trabajadores en 2016, los marcos establecidos por las acciones se volvieron más rentables a los intereses financieros y a los mercados dedicados a las clases media y altas. La perspectiva futura es todavía más pesimista en la medida que el actual gobierno del país ha anunciado la extinción del principio órgano institucional urbano nacional, el Ministerio de las ciudades.

4.4. La actual política urbana brasileña

La carta constitucional brasileña de 1988 destaca la necesidad de descentralización hacia el empoderamiento del poder local, reflejados en la figura de los municipios y en la participación democrática de la sociedad civil. La política urbana nacional está reglada por un capítulo en la constitución federal de 1988, en sus artículos 102 y 103; por el Estatuto de la Ciudad de 2001 - la ley 10.252 promulgada en 10 de junio de 2001; y, por la medida provisoria n° 2220/01. Juntos, definen el orden legal que institucionalizan las políticas urbanas aplicadas en todo el país. De acuerdo con lo dispuesto en las leyes, la política urbana nacional tiene como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana.

Los cambios registrados en las últimas décadas en el campo de la política urbana y habitacional trajeron una perspectiva promisoriosa en el sentido de articular la problemática de la tierra a la política urbana, en la medida en que la concentración de la posesión del suelo es la principal limitación de acceso a la vivienda para la población de renta baja. Al mismo tiempo el diseño de la política atiende a la orientación de provocar un proceso de descentralización

hacia el empoderamiento de los entes gubernamentales municipales en la conducción de las políticas públicas.

Los principales elementos que integran la política urbana nacional se reúnen en el Estatuto de las ciudades, en el mismo se establecen las directrices e instrumentos de cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, del derecho a la ciudad y de su gestión democrática (Fernandes, 2010; Rolnik *et al*, 2011; Rolnik, Klink, 2011). Son 18 las directrices establecidas y detalladas en el texto, donde se enfatizan la importancia de las relaciones entre la sociedad, los sectores privados y el Estado en las operaciones urbanas.

El Estatuto de la Ciudad fue complementado por otras leyes federales aprobadas posteriormente: las que regulan las asociaciones público-privadas (2004) y los consorcios intermunicipales (2005). Luego, diversas leyes federales fueron aprobadas en 2008 y 2009 para facilitar la regularización de los asentamientos informales por los municipios, especialmente los que están ubicados en tierras del gobierno federal (Fernandes, 2010). Aunque la competencia ejecutiva sea de los municipios, el gobierno central ejerce un rol fundamental, al paso que concentran los recursos técnicos (práctica y metodológica) y financieros para la implementación de la política urbana.

La política nacional de habitación incluye medidas políticas, legales y administrativas que visan hacer efectivo el ejercicio del derecho social a la vivienda por medio de la organización de un Sistema Nacional de Vivienda del cual participan agentes de los tres niveles de gobierno (central, estatales y municipales) y del mercado, además de cooperativas y movimientos sociales dentro de una perspectiva cooperativa. Desde los años 2000, bajo la actuación del Ministerio de las Ciudades y de la Consejería de las Ciudades, seguida por la institución de un Sistema Nacional de Viviendas de Interés Social (SNHIS), las acciones se dan en tres frentes básicamente:

Regularização Fundiária: assegura o direito à moradia dos habitantes de assentamentos consolidados; 2. A indução do desenvolvimento urbano includente que visa combater a valorização imobiliária especulativa enfrentando uma das maiores deficiências da política urbana brasileira; y, 3. A democratização da gestão territorial que permite um controle social sobre as decisões de planejamento. (Freitas y Pequeno, 2011, p. 6).

El Estatuto de las Ciudades destina al poder público, en su esfera municipal, la responsabilidad de poner en práctica la normativa, para eso, los municipios pasaron a contar con instrumentos legales, urbanísticos, fiscales y financieros. La utilización de los instrumentos, así como las estrategias de ejecución de las políticas, deben constar en los Planes Directores Municipales. El Plan Director es el principal instrumento legal de la administración

municipal, consiste en el instrumento básico de la política y expansión urbana, otorgada por la constitución federal, para combatir la especulación inmobiliaria, promocionar la regularización de posesión, luchar contra la segregación, la exclusión social y las prácticas ambientalmente predatorias.

En el plan se debe constar el conjunto de instrumentos de planificación de sus administraciones, aprobado por ley y obligados a sufrir revisión, como máximo, a cada diez años. El plan director tiene la misión de establecer los contenidos para definición de los derechos de propiedad en los municipios y sanciones por su no cumplimiento (Rolnik *et al*, 2011). Deben tener planes directores los municipios: 1. con más de 20 mil habitantes; los que integran regiones metropolitanas o aglomeraciones urbanas; los que integran áreas de interés turístico; los que integran áreas con posible impacto ambiental; y, los que integran áreas susceptibles a accidentes como deslizamientos, inundaciones o procesos hidrológicos y geológicos correlatos (art. 41. Estatuto de las ciudades, 2001). Además de lo descrito, es concedida al municipio, por medio de la constitución federal, la gestión de los suelos urbanos no edificados, no utilizados o subutilizados dándoles la adecuada utilización bajo la pena de edificación compulsoria, recaudación de impuestos o desapropiación.

En su artículo 42, el Estatuto de las ciudades delimita, asimismo, los aspectos metodológicos y operacionales que debe haber en los planes directores.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III - sistema de acompanhamento e controle.

De acuerdo con lo expuesto en la legislación, la administración municipal debe garantizar la participación social por medio de asambleas públicas para la construcción de un diagnóstico participativo e integral, además de un diseño de proyectos acordado con las necesidades identificadas por los ciudadanos. Todo el proceso está planificado para ser realizado con plena transparencia de los puntos acordados, traducidos en cumplimientos a los criterios de publicidad y accesibilidad a las informaciones y documentos producidos en su constitución y a lo largo de la ejecución.

La función social de la ciudad debe estar definida en el plan director del municipio en consonancia con las normativas previstas en el Estatuto de las Ciudades. En este sentido se prevé instrumentos de desestimulo al mantenimiento de los vacíos urbanos para fines

especulativos por medio de la aplicación de medidas punitivas a la retención u ociosidad a medio y largo plazos. Además de las determinaciones establecidas en el Estatuto de las ciudades, los gobiernos de los Estados, municipios y el propio gobierno federal pueden establecer otras normativas, que dependerán de las especificidades identificadas en cada territorio, desde que estén subordinadas a las legislaciones designadas por el gobierno federal.

Dentro del diseño institucional del Sistema Nacional de Habitación fueron incluidos los aspectos financieros, integrados por los fondos institucional y municipales de habitación, órganos de administración directa, los consejos nacionales, estatales y municipales de habitación, además de la Agencia Nacional de reglamentación del financiamiento habitacional (Bonduki, 2008). El Sistema se subdivide en dos subsistemas, que operan con diferentes fuentes de recursos y formas, y atienden a todos los segmentos sociales: El Sistema Nacional de Habitación de Mercado y el Sistema Nacional de Habitación de Interés Social que está direccionado únicamente para los fines de interés social. Los Estados y municipios optan por la adhesión al SNHIS de forma voluntaria, pero esta adhesión representa la condición necesaria para que el Fondo Nacional de Habitación Interés Social (FNHIS) sea operado.

Además de la política de Vivienda, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) incluye a los aspectos de movilidad urbana, alcantarillado ambiental, la gestión de los residuos sólidos, además de la sistematización e informatización de los datos e indicadores. El objetivo final de los puntos previstos en el Plan es el de promocionar la mejoría en la calidad de vida por medio del acceso a las infraestructuras urbanas de las ciudades en Brasil. Vieira *et al* (2011) señala que al tiempo que algunas políticas tuvieron más prioridades incurrió en un cierto desequilibrio en términos de las metas y objetivos esperados por el Plan como un todo, especialmente, más favorable a los proyectos vinculados al Plan de Aceleración del Crecimiento. De modo general, el PNDU prioriza las inversiones de las acciones en las regiones metropolitanas.

- **Actores e institucionalidad**

La actual política urbana brasileña funciona bajo la coordinación del Gobierno Federal en la figura del Ministerio de las Ciudades, del Consejo de las Ciudades y por medio del Sistema y Fondo Nacional de Habitación de Interés Social. Participan de la ejecución de la política urbana: el Estado en sus tres niveles de poderes (central, estatal y municipal), el sector privado y la sociedad civil.

El Ministerio de las Ciudades se integra por cuatro secretarías (vivienda, saneamiento, movilidad urbana y programas urbanos) responsables de establecer las directrices principales

para la elaboración de los planos municipales. La *Caixa Econômica Federal* es el órgano intermediador de los recursos financieros. Además de estos dos órganos, el gobierno nacional facilita los fondos de financiación de los proyectos específicos. Los Estados y municipios son los responsables de la elaboración y ejecución de los planes a nivel local. El Estado, a este nivel, se encarga, también, de la coordinación entre los actores responsables de la elaboración, ejecución y evaluación de los programas. Los ayuntamientos son los principales formuladores y operadores, pero tienen en el gobierno federal el agente coordinador, fomentador y financiador.

El sector privado actúa por medio de la promoción de las viviendas para las clases de renta entre 3 a 10 sueldos mínimos, además de la construcción de viviendas para los grupos más pobres que cuentan con los subsidios del Estado. En el año 2006, medidas institucionales contribuyeron a promocionar la seguridad jurídica y financiera al sector inmobiliario, lo que le confirió un mayor protagonismo en el desarrollo urbano. El periodo siguiente fue marcado por la expansión de las actividades y de los lucros del sector inmobiliario, con apertura a capitales nacionales y extranjeros (Ferreira, 2012)

La sociedad participa a través de representantes de movimientos populares, empresarios, sectores sindicales, ONGs, universidades, investigadores, profesionales e instituciones gubernamentales, los cuales componen los consejos municipales que se multiplicaron por todo el país y deben estar presentes en los 3 niveles de gobierno. Estos actores son responsables de ejercer el papel de control social y de participación, debiendo constituirse por representantes de todos los segmentos sociales y públicos relacionados con las cuestiones urbanas (Maricato, 2005; Bonduki, 2008; Rolnik, 2009; Fernandes, 2010). La red de actores integra el movimiento nacional de la reforma urbana en el sentido de construir una mayor autonomía de los gobiernos municipales, de garantizar la función social de la ciudad y de asegurar el mantenimiento del interés público sobre el individual.

El gobierno central en su condición de principal articulador de la política, destinó gran volumen de recursos financieros y técnicos para subsidiar la formulación y ejecución de las propuestas, bajo los preceptos participativos (conferencias municipales, estatales y federales). La primera conferencia nacional de las ciudades ocurrió en 2003. El gobierno nacional ofreció, también, el apoyo técnico en el sentido de la capacitación para la elaboración de los planes directores con participación directa de la sociedad. En cuanto a la vivienda, específicamente, las estrategias de combate al déficit se estructuraron en 3 frentes: de propiedad de la tierra, financiera y estructura institucional.

Tras la consolidación de la estructura normativa y a lo largo de la década del 2000, el país experimentó un ciclo de crecimiento económico, impulsado en gran medida por el comportamiento de los sectores de la construcción. En este contexto se verificó el re direccionamiento de las actividades de las empresas, asimismo el aumento del crédito reforzó las inversiones en la construcción civil. Los recursos del gobierno dirigidos a las viviendas, alcantarillado, infraestructuras, además de los programas sociales fueron récord en el periodo (Fernandes, 2010; Cano, 2011). Los efectos fueron reflejados en la mejoría de distintos indicadores sociales y urbanos en casi todo el territorio nacional.

Pese al diseño institucional descentralizado, la centralidad administrativa y financiera de la política urbana brasileña es considerablemente elevada. El Ministerio de las Ciudades, al agregar las funciones de articulación de políticas, además de gestor y formulador, toma para sí los papeles de coordinación política y de apoyo técnico para la elaboración de los planes directores municipales. La baja capacidad del cuerpo técnico con predominancia de mano de obra poco cualificada en los municipios puede impedir el logro de los resultados esperados en medio de los contextos normativos y de disponibilidad presupuestaria favorable.

- **Programa de Urbanización de Asentamientos Precarios**

Históricamente, el desarrollo de los asentamientos precarios se dio en espacios marcados por la espontaneidad y progresividad de las ocupaciones en áreas relegadas por las elites (Nunes, 2007). La actuación estatal respecto a los asentamientos precarios a lo largo de la historia urbana asumió diversas formas, variando entre la permisibilidad, el estímulo y la represión, las distintas formas no son excluyentes en términos de aplicación en el tiempo, que tampoco fueron coherentes, integral o parcialmente, con la legislación vigente.

En lo que concierne a la relación del Estado con el hábitat informal, esta se dio de forma ambigua respecto a la permisividad jurídica; el grado de permisibilidad responde a los intereses económicos (desde el potencial mercado consumidor existente en las áreas de la ciudad informal a los procesos de gentrificación) y, por lo general, obedece a motivaciones políticas/clientelistas/electorales, aunque con resultados positivos puntuales (Rolnik y Klink, 2011; Vieira *et al*, 2011; Ferreira, 2012).

La primera gran actuación sobre los asentamientos precarios ocurrió en las grandes ciudades portuarias a finales del siglo XIX y principios del siglo XX bajo la conducta higienista - consolidando el patrón centro rico y limpio *versus* periferia-pobre mediante las prácticas de remoción. En la historia reciente, dentro del ámbito de un país considerablemente urbanizado

en el contexto de la dictadura militar, donde la ciudad informal ya representaba el cuadro característico de las ciudades brasileñas, la actuación estatal se centró en las remociones de las familias, sobre todo de las ocupaciones existentes en espacios de interés de las elites y de los mercados inmobiliarios y sus posteriores reubicaciones en las periferias urbanas.

La orientación neoliberal que, a partir de los años 90, remonta en medio de una estructura descentralizada de la política habitacional vigente y del empeoramiento de las cuestiones sociales. La retirada del Estado es reemplazada por el mayor protagonismo de organizaciones internacionales, resaltando los programas de urbanización de las favelas, de los cuales se hizo especialmente famoso el Programa Favela - Barrio aplicado en las favelas de la ciudad de Rio de Janeiro. La urbanización de las favelas sustituyó a las políticas de remoción para áreas de periferias distantes y, por lo general, involucraba grandes obras de infraestructura con un abordaje participativo en la aplicación de las normas urbanísticas para la construcción de un espacio urbano más homogéneo (Cabral, 2005). Aun antes de la Constitución de 1988, algunas ciudades como Recife, Belo Horizonte y Diadema implementaron programas pioneros de regularización urbanística (Alfonsín, 1997; Gondim, 2008).

De modo general, estos programas lograron mejorar los espacios públicos y la dotación infraestructural de los asentamientos precarios. No obstante, la regularización y la exigencia de pagos regulares por los servicios ofrecidos aplicados en el contexto de pobreza e inestabilidad de ingresos incidieron en francos procesos de gentrificación y de sustitución de la población original.

Tras la consolidación de la actual normativa urbana nacional, los asentamientos precarios en el país sufrieron consecuencias, por medio de dos acciones: la perspectiva de regularización de posesión del suelo, con el establecimiento de la ley de la usucapión⁶⁰ urbana; y, por la actuación del Programa de Aceleración del Crecimiento que cuenta con una ramificación vuelta a la urbanización de asentamientos informales. El PAC actúa en colaboración con instituciones internacionales en la ejecución de los proyectos. La estabilidad económica y la gran oferta de recursos viabilizaron los procesos de urbanización de los asentamientos especialmente durante los primeros años del siglo XX. Proyectos de remoción y de urbanización de asentamientos precarios fueron ejecutados con objetivos muy específicos, a ejemplo de los relacionados con

⁶⁰ La usucapión o prescripción adquisitiva o positiva, es un modo de adquirir la propiedad de una cosa. La prescripción adquisitiva compete a aquella persona que, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley, ha poseído un bien inmueble, y se ejerce contra quien aparezca como propietario de esos bienes.

los eventos deportivos de los juegos olímpicos en Rio de Janeiro en 2016 y del mundial de futbol en diversas capitales en 2014.

Las actuales legislaciones urbanas son, especialmente, favorables a la permanencia de los asentamientos en sus locales al tiempo que adecúan el orden legal respecto a la regularización de asentamientos informales consolidados, tanto en suelo público como en privado de las zonas urbanas. El cuadro normativo asegura la garantía de permanencia de la población en el local. Los municipios tienen prerrogativa para promocionar los programas de regularización, para facilitar las condiciones de acceso al suelo y a la vivienda (Nunes, 2007; Pequeno, 2008; Fernandes, 2010).

Algunos estudios aplicados en el país indican la mejoría de la condiciones de vida de la población residente en asentamientos precarios (Gomes *et al*, 2003; D'ottaviano y Pasternak, 2015). No obstante, los cambios en términos cualitativos de los asentamientos consolidados se dieron concomitantemente con el surgimiento de otros núcleos informales, generalmente ubicados en zonas periféricas (Nunes, 2007).

El impacto de las políticas nacionales puestas en marcha por medio del PAC es sentido por medio de las acciones de mejora de asentamientos precarios en Brasil combinan inversiones habitacionales con redes de alcantarillado, con un componente de participación social que viene siendo efectuado desde 1980.

- **Programa Minha Casa Minha Vida - PMCV**

El Programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCV) se trata del mayor programa público de construcción de viviendas y de combate al déficit habitacional de Brasil, con enfoque en el segmento popular del mercado, el programa fue lanzado como estrategia anti cíclica a las crisis económica de 2008 por medio del estímulo al mercado de la construcción civil (Bonduki, 2011; Ferreira, 2012; Moreno, 2013). El programa se inició en 2009 y se convirtió en ley en 2011 contemplando, por primera vez en la historia, el grupo económico con salario mensual de hasta 3 S. M. y evidenció la priorización de la habitación por parte del gobierno nacional (con meta de construcción de 1 millón de viviendas para familias de hasta 10 sueldos mínimos). Las subvenciones del Estado eran mayores en la medida en que la clase de renta fuese más baja. En el programa, participan los actores gubernamentales de las tres esferas del gobierno (central, estatal y municipal), agentes del sector privado y organizaciones sin fines de lucro.

En su primer momento, la empresa de construcción debería indicar el terreno elegido y presentar el proyecto que recibiría las subvenciones. En el segundo momento, los Estados y municipios deberían poner a disposición el terreno para los futuros proyectos viabilizando el incremento del número de viviendas construidas. Aunque los proyectos deban incluir mínimamente los criterios exigidos para la construcción, el Estado suele ser el actor responsable de dotar a estos espacios con la infraestructura urbana necesaria después de las ocupaciones de las viviendas por los moradores. El impacto financiero es sentido mayoritariamente por los municipios que cuentan con menor capacidad recaudatoria. La construcción masiva de viviendas no suele atender a los criterios de calidad y se ubican, mayoritariamente, en los límites de la expansión urbana ocasionados por la retención de inmuebles y de áreas centrales.

Los proyectos del programa cuentan con participación activa del sector privado en todas sus etapas por medio de las empresas constructoras, así como por el capital financiero. Muchos autores señalan que la actuación protagónica del sector privado en el diseño de la política comprometen el propio concepto de política pública habitacional, evidenciando un claro alejamiento de las tesis de producción de vivienda social (Shimbo, 2012; Moreira *et al*, 2016; Anitelli y Tramontano, 2016). La producción social (sin intermediación del mercado) es minoritaria en el programa ante la producción masificada por las grandes constructoras (Balbim y Krause, 2014).

Asimismo, el programa tiene un sesgo social legitimado por la incorporación del Programa *Minha Casa Minha Vida* entidad, que, actualmente es la principal forma de incorporar la autogestión (autoconstrucciones y grupos de trabajo) a las cadenas productivas: la producción social de viviendas. Además de las limitaciones presupuestarias, los limitantes técnicos de los movimientos sociales, así como las dificultades para la adquisición de los terrenos que suelen ubicarse más allá de las periferias (Moreno, 2013), también inciden sobre el bajo predominio de esta práctica constructiva dentro del Programa.

Los impactos de este formato de urbanismo vienen delineando las ciudades, repitiendo el modelo aplicado por las políticas anteriores, con extensas manchas urbanas, con niveles de segregación a macro escalas impuestas por el mercado por medio de la segmentación de poder adquisitivo de las clases en un mecanismo claramente alimentado tanto por la actuación como por la captación del Estado.

Este proceso revela que pese los intentos de organización e intervención de política pública y adecuación normativa positiva hacia un proceso de justicia socio espacial, la actuación del

mercado y de la especulación inmobiliaria basado en la estructura de tenencia del suelo, viene provocando una nueva dinámica de segregación que empuja la construcción de viviendas de los sectores más pobres hacia los límites urbanos, a zonas desprovistas de servicios, lo que deja la política pública a la vez más cara e ineficiente respecto a la perspectiva de inclusión. El poder público contribuyó, de muchas formas, al fenómeno del crecimiento periférico (Gomes *et al*, 2003; Silva, 2007).

- **Sistema Nacional de Viviendas de Interés Social - SNHIS**

En Brasil, el mercado de viviendas actúa de acuerdo con el siguiente mecanismo: el mercado inmobiliario se especializa en el mercado de lujo que atiende al 30 % de la población; y, la clase media se apropia de las subvenciones dirigidas a la producción pública de viviendas, dejando a la población más pobre sin alternativas. El Sistema Nacional de Habitación se subdivide en: el subsistema de mercado para la clase media y el sistema de interés social. Como estrategia de promoción pública de viviendas para la población de renta más baja, donde se concentra casi la totalidad del déficit, el Estado otorga al mercado privado la seguridad jurídica con recursos orientados a las clases medias para evitar que las clases medias capturen los recursos públicos y semipúblicos, (Maricato, 2005).

La normativa establece el derecho social a la vivienda en la enmienda constitucional n°. 26/2000 donde se garantiza el acceso a la vivienda para la población de renta baja. El Sistema Nacional de Viviendas de Interés Social integra la política urbana en Brasil desde 2005 y está basado en la ley n° 11.124, estando compuesto por instituciones financieras, órganos del poder ejecutivo nacional vinculados al Ministerio de las Ciudades, instituciones de los gobiernos estatales y municipales, además de representantes de la sociedad civil, como movimientos sociales, sindicatos y asociaciones de moradores. El proyecto de ley tuvo origen en la movilización de la sociedad organizada por medio de la recolección de más de un millón de firmas.

En el marco de la creación del Ministerio de las Ciudades y del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, fue, también, creado el Fondo Nacional de Habitación de Interés Social que se insertó como una de las estrategias de la Política Nacional de Habitación en 2006 bajo la competencia de los Estados y municipios. En este marco, el crédito solidario se trataba del primer programa creado, exclusivamente, para la producción habitacional por medio de cooperativas y asociaciones. Los programas que abarcan el FNHIS deben atender a las directrices del SNHIS, debiendo incluir a la participación y control social.

La gestión de este sistema se realiza de forma descentralizada, los Estados y municipios, en la figura de sus respectivas consejerías, son responsables de gestionar los recursos provenientes del Fondo Nacional de Viviendas de Interés Social. En este contexto, es papel de estos agentes preparar planes locales guiados por los criterios establecidos por el Estatuto de las Ciudades, siguiendo un modelo de gestión compartido entre los gobiernos y actores privados en políticas de mejoramiento de barrios, construcción de viviendas y de alcantarillado (Cardoso *et al*, 2008). (Gomes *et al*, 2003) apunta que en la autogestión hay aún una demanda reprimida, la mayor participación en el programa son de las empresas constructoras.

De acuerdo con la legislación correspondiente, la Vivienda de Interés Social debe utilizarse, prioritariamente, en las áreas de vacíos urbanos como un intento de corrección de la forma de crecimiento extendido característico de las ciudades brasileñas. Así como tener una estructura de cuotas para los grupos vulnerables del país: indígenas, hogares encabezados por mujeres, personas mayores, entre otros. La actual normativa está en consonancia con la ley 11.977 dirigida a la política de regularización de tenencia de tierra. No obstante, en el marco del nuevo gobierno neoliberal, dicha normativa fue modificada por la medida 759 que extingue a los criterios que aseguraban y priorizaban el interés social.

Dentro del Sistema de Vivienda social en Brasil, las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) consisten en un instrumento de la política urbana y se refieren a parcelas de territorio que deben ser reservadas, prioritariamente, a la población de baja renta. La determinación de la ZEIS surgió en la ciudad de Recife en 1982 y tuvo la propuesta diseminada por todo el país, aunque no se aplique a la totalidad de los municipios. Los criterios y la elección de las áreas urbanas de las ZEIS deben ser descritas en cada Plan Director obedeciendo a las especificidades municipales presentes.

Las áreas elegidas pueden ser de propiedad pública o privada y deben dirigirse primordialmente a la promoción de la calidad urbanística y regularización jurídica de asentamientos que surgieran espontáneamente, así como los que fueron fruto de políticas y que se encuentran en Estados consolidados. Las ZEIS pueden convertirse en un eficaz instrumento de combate a la especulación inmobiliaria, prevaleciendo el cumplimiento de la premisa de la función social de la ciudad, garantizada por la carta constitucional y normas adicionales de la política urbana brasileña. Sin embargo, Lelis (2016) señala el aspecto de las ZEIS como espacios de excepción que forman parte efectiva de la ciudad.

- **Las Ocupaciones Organizadas**

Dentro de la actuación de las movilizaciones sociales en la lucha por el derecho a la ciudad en Brasil, se encuentran los movimientos de ocupación colectivas organizadas. Se trata de ocupaciones, para fines de residencia, de áreas o edificios vacíos en zonas centrales o zonas valoradas de propiedad de terceros. Los grupos organizados suelen ser movidos por un sentido político en el marco del derecho a la ciudad y del empoderamiento de la sociedad, con participación activa de las redes sociales además de asesoría técnica y jurídica, en el ámbito de los procedimientos adoptados.

Las ocupaciones⁶¹ no se extendieron por todo el País, siendo, especialmente, más activas en São Paulo. Estas iniciativas representan acciones más radicales en la lucha contra la especulación y la apropiación desigual de los recursos urbanos. Las acciones son inherentes a los conflictos generados sea por la no adecuación al marco legal vigente (aunque la constitución asegure el derecho social a la vivienda - condicionando el derecho a la propiedad al cumplimiento de su función social) y, sobre todo, por la afronta al poder económico asociado a la propiedad privada que suponen estos modelos de ocupación.

4.4.1. Puntos destacables de la política habitacional y urbana en Brasil.

Ante todo, es importante señalar que hubo avances positivos en términos de relación entre política pública y la construcción de las ciudades en Brasil, donde se destacan la calidad técnica y jurídica de la normativa urbana que atiende a gran parte de las cuestiones del país de urbanización reciente. Sin embargo, el texto no previó, o más bien, tuvo que adecuarse a la complejidad y la debilidad de las administraciones e instituciones locales sometidas a los intereses de una clase dominante sumamente poderosa. En este contexto y en un país marcado por la desigualdad, donde el poder político y económico están vinculados al patrimonialismo conservador, la aplicación de leyes y estrategias con distintivos progresistas exigen más que la atención a la exposición de su reglamento legal, exigen estrategias que contribuyan a los cambios de las percepciones sociales.

De modo general, el respaldo legal legitimó mejorías considerables en términos de dotaciones de infraestructuras urbanas, pero que no fue reflejado por la justicia social de las

⁶¹ Ver detalles sobre algunas ocupaciones en: Ocupe Estelita en Recife en Nordeste de Brasil (Nascimento, 2015; Alcántara *et al*, 2016); Distintas ocupaciones en la Región Metropolitana de Belo Horizonte en Sudeste del País (Lelis, 2016).

ciudades (Gomes *et al*, 2003; Santos Júnior, 2007; Pupo y Machado, 2012; Maricato *et al*, 2013). El protagonismo del mercado llevó a que el incremento de las viviendas construidas no se reflejara expresamente en una disminución importante del déficit, al tiempo que la política habitacional no se centró en las clases donde se concentra el grueso de este indicador, es decir, en el grupo de ingresos más bajos e inestables.

Debido a la ausencia de un reglamento competente y de la permisibilidad del Estado, el logro de los objetivos públicos propuestos por las normativas se vuelve comprometido. El diseño de las políticas ejecutadas a partir de una gran cantidad de recursos comandadas por el gobierno federal en medio de relaciones patrimonialistas y de captación del Estado incidieron en la mala priorización de recursos públicos y en resultados urbanísticos notorios en la continuidad del modelo de expansión horizontal. Este modelo vino acompañado de la consolidación del antiguo patrón de segregación urbana a gran escala que genera efectos sobre la desintegración social y sobre el aislamiento de los grupos separados por los requisitos de renta y organizados bajo el comando del mercado inmobiliario.

Con respecto a la descentralización ejecutiva, si por un lado los municipios no presentan la exigida capacidad administrativa y recaudatoria para guiar a los proyectos propuestos, por el otro, la fragmentación contribuye a una adecuación institucional que favorecen a los intereses privados. La baja capacidad recaudatoria de los municipios hace que ellos se vuelvan dependientes, y por eso vulnerables, de las transferencias y de los impuestos a la propiedad. Asimismo, la poca capacidad técnica y de gestión esboza la fragilidad institucional que limita la eficacia de las políticas, evidenciando la fragilidad de las administraciones locales. En este contexto, por ejemplo, la aplicación de instrumentos de control de los vacíos urbanos apenas existe en la práctica.

Es decir, una vez más, el patrimonialismo y el clientelismo fueron los delineadores de las políticas cooperativas en las ciudades (Ribeiro y Alves, 2003; Maricato, 2015), habiendo una relación privilegiada donde las instituciones se benefician a través de la distribución de los papeles estratégicos para la planificación y ejecución de las políticas públicas pensadas para solucionar los problemas de la vivienda y del hábitat. El Estado tiende a actuar como financiador y facilitador normativo dispuesto a los intereses de los grandes conglomerados de capitales nacionales y extranjeros. La captación del Estado por los intereses privados se constituyó en la principal motivación de aprobación, impartida por una estructura de poder sumamente conservadora, de una legislación inclusiva y progresista en medio de un contexto social histórico estructural extremadamente desigual y agresivo.

Este escenario, sin embargo, tiende a empeorarse con la inserción de la Medida Provisoria 759 al código normativo, la medida incorpora un carácter conservador - neoliberal a la regularización de la propiedad en Brasil e impone la ampliación de los límites de renta para acceder a los programas de viviendas sociales, rompiendo con algunos avances construidos en los años recientes. Sumándose a la futura extinción del principal actor de la política urbana nacional, que es el Ministerio de las Ciudades.

4.5. Consideraciones finales sobre la urbanización y la política urbana brasileña

En Brasil, el cambio de un país rural hacia uno urbano se dio entre finales del siglo XIX e inicios del XX; la aceleración del proceso de crecimiento de las ciudades se verificó, sobretodo, en la segunda mitad de este último siglo acompañando a la dinámica de la industria en el país, que concentró las unidades productivas en el Centro- Sur. Aunque el fenómeno de la industrialización no tuvo intensidad homogénea sobre el territorio nacional, la urbanización fue observada, con diferentes grados, en todas las regiones, motivada especialmente por la modernización del campo y la migración campo-ciudad.

El gran incremento de población que llegaba desde del campo conformó un proceso de urbanización de la pobreza e inaccesibilidad a la tierra urbana, resultando en núcleos de asentamientos informales que coexisten con vacíos urbanos derivados de la especulación inmobiliaria —beneficiada históricamente por las inversiones públicas—. Las consecuencias de estos procesos y la actuación de las políticas se pudieron percibir en la expansión de las ciudades y en la expulsión de los más pobres hacia sus límites, lo que, a la vez, exigió mayores inversiones en servicios y equipamientos urbanos por parte del poder público. Este ciclo vicioso se mostró altamente rentable para los sectores ligados a la especulación, fue costoso para el Estado y conllevó a la pérdida de calidad de vida de los marginados de la ciudad.

El actual panorama institucional del país se configura, de acuerdo con autores y expertos, como uno de los más sofisticados del mundo, ya que constan en la carta constitucional los objetivos y sus respectivos actores (además de tener una legislación específica dirigida a las cuestiones de la vivienda y del hábitat) y ambos se utilizan como instrumentos de participación social. Sin embargo, existe una larga brecha entre los aportes teóricos y la eficacia esperada por la aplicabilidad de sus dispuestos, un hecho reincidente en la historia de la política urbana del país. Pese a la existencia de subvenciones con el objetivo de reducir el déficit habitacional

cuantitativo y cualitativo, los números muestran no solo el mantenimiento de la concentración absoluta del mismo en los sectores más pobres, sino que sus valores sufrieron una tendencia hacia el empeoramiento (al considerar los dos periodos más recientes con datos publicados), empujados por el incremento del déficit ubicado en las clases de rendimiento con hasta 3 sueldos mínimos.

Las elevadas disparidades de renta y de oportunidades, así como los rasgos de funcionamiento clientelista y la cultura de captación del Estado inhiben la optimización de los recursos y proyectos. Pese a los avances normativos que pasaron a atender por primera vez en la historia a los más pobres, las ciudades brasileñas siguen siendo muy desiguales, la precariedad habitacional sigue presentando grandes dimensiones y los sectores privados ligados al mercado inmobiliario siguen obteniendo lucros extraordinarios con el apoyo del Estado. Las relaciones entre el Estado y los promotores inmobiliarios surgen a partir de conexiones privilegiadas en un ciclo de poder económico y político que tienen su red extendida también a los medios de comunicación. La expectativa es que estas características se recrudezcan ante los gobiernos neoliberales.

El Estado brasileño intensificó la actuación política no solo en el ámbito del desarrollo de las ciudades, sino en la atención al cumplimiento de coberturas cuantitativas, asegurada por la legitimación normativa centrada en el acceso a los servicios y equipamientos básicos, además de la protección social dirigida a los grupos vulnerables. Sin embargo, se mantuvieron las distancias sociales y el cuadro es desfavorable para los pobres debido a la falta de calidad de los servicios y equipamientos públicos y por la delincuencia que tiene por principales víctimas fatales a los jóvenes pobres. El sector privado obtiene lucros especialmente altos por medio de la libertad normativa de la política y de los innumerables mercados urbanos que se alimentan de la ineficiencia pública para proteger a los clientes y asegurar las disparidades que involucran los activos, generando efectos a largo plazo.

Capítulo 5. Las diferencias del Brasil urbano: las especificidades de la Región Nordeste

El país con dimensiones continentales, con 8.511.965km² de extensión, presenta diferencias sociales, espaciales, económicas e institucionales internas que se reflejan en la disparidad entre los valores de los principales indicadores representativos⁶² de sus espacios. Esta condición dispar entre los desempeños tiene origen en los diferentes elementos constitutivos regionales: instituciones sociales y políticas; y, despliegue de las actividades productivas responsables por estructurar a los respectivos territorios.

Las especificidades de la Región Nordeste, primer espacio de ocupación del país, se relacionan, de modo general, con la formación centrada en la gran propiedad con concentración de tierras, renta y poder por un lado; y, el trabajo basado en la mano de obra esclava del otro. Las raíces culturales, sociológicas y económicas vinculadas, especialmente, al cultivo de la caña de azúcar, a la ganadería extensiva, al cacao y al algodón se hacen presente en este territorio brasileño hasta los días de hoy. Tradicionalmente, la Región fue la principal expulsora del contingente de migrantes nacionales, movimiento que sufrió un cambio de tendencia durante los años recientes motivado por las tasas de crecimiento económico superior al promedio del país.

Tras la integración nacional, en medio de los primeros impulsos más significativos de industrialización, el Nordeste se consolidó como el espacio más problemático, tanto a nivel social como económico, de Brasil. Los nordestinos (personas de origen del Nordeste) son reconocidos como “los pobres del país”, comúnmente identificados como los moradores de los asentamientos precarios y origen de las molestias sociales en las más importantes ciudades brasileñas, como Rio de Janeiro y São Paulo⁶³. Ante esta posición de desventaja regional, autores locales readecuaron el concepto de centro-periferia⁶⁴ para designar a la Región Nordeste como la periferia brasileña debido a la relación de dependencia y subordinación en el contexto nacional.

En el Nordeste se encuentran 9 de los 26 Estados brasileños (es la Región que tiene la mayor cantidad de unidades federadas), cada uno de estos Estados tiene ciudades capitales donde se concentran los órganos de la administración pública, los principales campus de

⁶² Referencia a diferentes indicadores que reflejan la capacidad productiva y aspectos que engloban la calidad de vida.

⁶³ Este hecho es destacado en diversos trabajos que abordan la segregación urbana y la pobreza aplicados a distintas ciudades brasileñas.

⁶⁴ En analogía a los estudios desarrollados por la CEPAL aplicados a países.

universidades públicas y privadas, la mayor parte del comercio y los servicios, y que, representan los núcleos duros de la dinámica económica regional. Esas capitales coinciden en el hecho de que no han desarrollado, como pasó en São Paulo, una estructura productiva (industrial) suficientemente densa capaz de generar ciclos de riqueza y empleos, de tal modo que las fuerzas de atracción que ejercían los núcleos urbanos de la Región eran impulsadas, sobre todo, por factores que promocionaron la expulsión del campo; aunque, también, existan diferencias internas, en donde, las tres regiones metropolitanas tienen condiciones de ventaja respecto a los demás espacios.

Las especificidades de este modelo de urbanización implicaron, igualmente, en ciudades con características particulares. El espacio con la más expresiva concentración de la pobreza a nivel nacional impulsó un modelo de estructuras de oportunidades y de fenómenos urbanos que se distinguen de las demás regiones del país, por ser más grande las dimensiones de los problemas de las ciudades. En este capítulo se pretende explicar las peculiaridades de la Región Nordeste, centrando el análisis en las ciudades capitales, señalando las características comunes de las ciudades de un espacio que se caracteriza diferenciándose tanto de los países centrales como de los espacios más dinámicos de la economía nacional brasileña.

5.1. Orígenes de las diferencias del espacio nacional

La economía y la organización territorial y social brasileña, en sus primeros cuatro siglos de historia se adecuó, fundamentalmente, a las conveniencias del mercado externo, donde los diferentes espacios estructuraron sus actividades productivas a partir de las demandas que surgían en el comercio internacional. La especialización productiva, basada en los bienes primarios destinados al mercado externo, conformó en el país, un conjunto de islas productivas conectadas a los puertos para la exportación. Existieron distintos ciclos: del azúcar en el Nordeste, del oro en Minas Gerais, del látex en Amazonia y del café en São Paulo. Inicialmente, la red urbana brasileña se concentraba a lo largo de la franja costera, con un patrón de organización territorial marcado por dichas islas no articuladas entre sí.

A ocupação do espaço geográfico e a formação do espaço econômico (...) foram fundamentalmente guiadas pelas possibilidades econômicas de cada região se inserir no comércio internacional (...), a infraestrutura precária resumindo-se a sistemas de transportes ligando as regiões produtoras aos portos de exportação. (Diniz, 2001, p.21).

Tras la crisis de 1929 se inauguró la industrialización brasileña en medio del colapso del sector externo. En este momento, el mercado nacional se volvió hacia dentro y la integración

del territorio dictó las nuevas reglas de la configuración espacial nacional. La presencia de la llamada “economía de archipiélago”, antes conformada por regiones independientes, que establecían relaciones con sus respectivos mercados externos, fue sustituida por la jerarquización y dependencia entre los espacios, que a partir de este momento, pasaron a ser económicamente unificados. La agroindustria del café de São Paulo se destacó como la más productiva y tomó la posición delantera del ranking de núcleos en la centralidad nacional, evidenciando las primeras señales de desigualdades regionales en el país.

La primera fase de la industrialización en el marco de las sustituciones de importaciones tuvo sus inversiones concentradas en la región de São Paulo debido a las ventajas vinculadas a la existencia de previa acumulación de capital originada en el ciclo del café. En este primer momento, este modelo de estímulo a la industrialización adoptado por el gobierno brasileño reforzó, todavía más, las condiciones de desigualdad entre las regiones brasileñas evidenciadas por la integración nacional.

“As antigas metrópoles foram, desse modo, reduzindo sua polarização frente às suas tradicionais áreas de influência, pois, de um lado, o novo sistema de transporte induzia os deslocamentos para São Paulo e Rio de Janeiro e, de outro, essas metrópoles regionais litorâneas tornaram-se incapazes de fornecer bens e serviços às suas regiões. Por essa razão, os núcleos urbanos mais recentes ligaram-se a São Paulo. O antigo tipo de hierarquia desmoronou para dar origem a novas formas de dependência entre São Paulo e esses centros regionais e metrópoles incompletas” (Silveira y Santos, 2003, p. 46).

En un segundo momento determinante, la política de desarrollo centrada en el plan de metas del gobierno Juscelino Kubitschek (JK), en los años 1950, tenía como objetivo promocionar un rápido crecimiento económico en Brasil a través de un ambicioso plan de inversiones en sectores estratégicos de la economía (por ejemplo, infraestructura de carreteras) estimulando la implantación de plantas industriales capaces de generar externalidades positivas pecuniarias y tecnológicas e impulsar el desarrollo territorial en el entorno. De acuerdo con Furtado (1967), el saldo de esta política fue positivo en el contexto nacional, sin embargo, dejó más fuerte y evidente la ya cristalizada disparidad entre el Norte agrario y el Sur industrializado, en la medida en que las inversiones realizadas por el plan se concentraron, esencialmente, en el Centro-Sur.

El escenario de desigualdad regional que dejó el Plan de metas llevó a que se abriera, a finales de la década de 1950, el espacio dentro del ambiente político y académico para la planificación de mecanismos y de políticas promotoras de la equalización de las economías regionales. En este debate, se destacaba la Región Centro-Oeste, como extensa y casi sin habitantes, incidiendo en el problema de inseguridad del territorio nacional; y el caso de la

Región Nordeste, como densamente poblada y la más pobre del país, con la organización social marcada por la concentración de renta y de poder, además de sufrir con las consecuencias de inhóspitas condiciones climáticas (GTDN, 1967).

En este contexto fueron diseñadas estrategias⁶⁵ impartidas por el Estado para estimular el crecimiento armónico y equitativo del espacio nacional. Las estrategias políticas incluían la estructuración de un aparato institucional ligado a la gestión, a la provisión de créditos, a las políticas de subsidios, a la dotación infraestructural, entre otros. En este momento, se inició la planificación y la construcción de la actual capital brasileña, Brasilia, ubicada en el centro del país como símbolo de integración, equilibrio y armonía entre las cinco regiones.

Debido a la crisis fiscal en 1980, la política estatal de promoción del desarrollo regional pierde fuerza en la esfera nacional, cabiendo a los Estados y municipios la ejecución de una política descentralizada. La decisión respecto a la ubicación de las nuevas inversiones eran comandadas por el sector privado que buscaba mayores ventajas competitivas por medio de reducción de costes con mano de obra, acceso a incentivos fiscales y la presencia de mejores condiciones para sus actividades (Araújo, 1997).

En la década de 1990, la economía brasileña sufrió dos choques competitivos. El primero con respecto a la liberalización económica y el segundo relativo al proceso de estabilización monetaria con la implementación del plan Real en 1994. A nivel microeconómico, las reformas contemplaban esencialmente: 1) el proceso de liberalización comercial y financiera; 2) la desreglamentación estatal, con la extinción de marcos regulatorios; y, 3) un proceso de privatización de empresas estatales.

La industria brasileña tuvo que adecuarse a las nuevas reglas impuestas por la apertura de la economía y por la globalización; sentidos, por medio de la competencia de productos internacionales, por la política de valorización cambial que estimuló la entrada de empresas dueñas de tecnologías más avanzadas, así como portadoras de técnicas organizacionales más eficientes, además de sufrir con la competencia a través de la inversión extranjera directa.

En este contexto, el trabajo de Diniz y Crocco (1996) describe los factores cruciales que pasaron a dirigir las decisiones de inversión, desde la perspectiva del sector privado, sometidos al paradigma vigente en los años 90: el paradigma tecnológico. Para los autores, factores como gente cualificada, buena accesibilidad, buena articulación universidad-empresa y buena oferta

⁶⁵ En este periodo, la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste – SUDENE y Superintendencia de Desarrollo del Norte – SUDAN fueron creadas por el Gobierno Central para promocionar, planificar y gestionar las políticas de desarrollo en las Regiones Nordeste y Norte de Brasil.

de servicios especializados eran determinantes. En términos espaciales, el cuadro de la industria brasileña se quedó concentrado en lo que los autores denominaron de polígono dinámico brasileño ubicado en el centro sur del país, entre el centro de Minas Gerais y nordeste de Rio Grande do Sul, resaltando el rol de las ciudades medias, integrando los núcleos de proximidad de los grandes centros de consumo y de polos de tecnología y conocimiento.

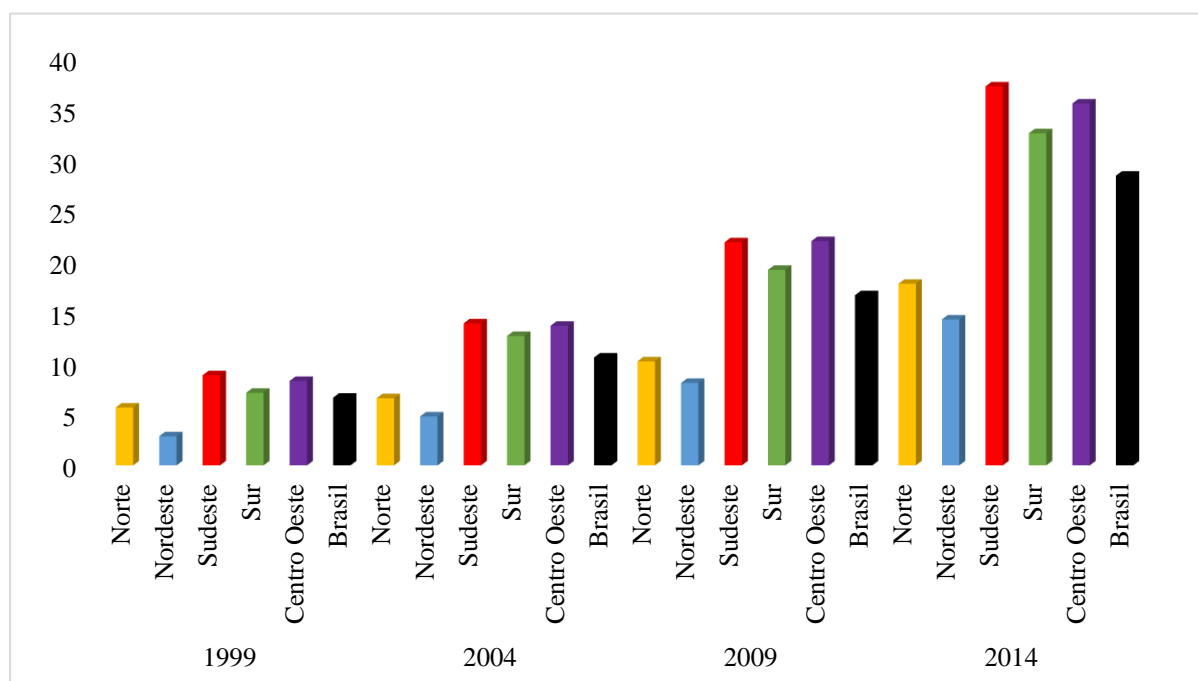
Al considerar la dinámica de la industria reciente, Azzoni y Sobrinho (2016) concluyeron que la industria nacional seguía concentrada, aunque ahora guiada por un proceso de desconcentración centrada en las regiones Sur y Sudeste del país. El Estado de São Paulo concentra gran parte de los servicios especializados y de las sedes de las principales empresas, manteniendo el papel de comando de la economía brasileña. En 2010, la producción nacional industrial se dividía de la siguiente manera: 1. Sudeste (58,04%); 2. Sur (17,65%); 3. Nordeste (11,99%); 4. Norte (6,74%); 5. Centro Oeste (5,58).

La actividad industrial incorpora cambios directamente vinculados a la ingeniería productiva y al alcance espacial del mercado consumidor, las transformaciones son tanto del orden cualitativo como cuantitativo, donde la reubicación de las industrias es parte de la estrategia de reestructuración (Junior, 2015). El saldo acumulado de las dinámicas espaciales descritas a lo largo del tiempo se ve reflejado a través de las diferencias en términos de PIB per cápita⁶⁶ entre las regiones del país, considerando distintos periodos de la historia reciente. Pese a las limitaciones de este indicador para designar las capacidades de consumo, en especial en lo que respecta a los niveles de concentración de renta y a la brecha inflacionaria que limita los efectos de comparación en el tiempo, el gráfico 5.1. demuestra el PIB per cápita indicado, con intervalos constantes de cinco años, la dimensión de las disparidades entre las capacidades regionales para generar riquezas.

⁶⁶ Calculado con el PIB a precios corrientes.

Gráfico 5.1.

PIB per cápita por regiones de Brasil (1999, 2004, 2009 y 2014)



Fuente: IBGE (2018)

El gráfico 5.1 demuestra la evolución del nivel del PIB (medidos en miles de reales brasileños) per cápita dividido por grandes regiones, los valores son calculados a partir de la relación entre la producción registrada y el número de habitantes en cada periodo. Las regiones Sudeste, Sur y Centro - Oeste mantuvieron sus resultados por arriba del promedio nacional, mientras que las regiones Norte y Nordeste siguieron por debajo. Aunque la producción nordestina, en términos absolutos, haya sido constantemente superior al Centro - Oeste y al Norte, el mayor número de habitantes rebaja el valor del indicador, de modo que el Nordeste presenta el peor desempeño en todos los periodos considerados.

Internamente, el ciclo virtuoso centrado en el centro - sur nacional fue propicio para el desarrollo de actividades productivas con mayor valor agregado, siendo el núcleo de innovaciones brasileño. Estos elementos favorables se suman a la concentración de capital, al poder de atracción y retención de mano de obra cualificada, a un fuerte mercado consumidor derivado del gran contingente demográfico y a índices de concentración de renta, que, aunque elevados, son relativamente menores comparados con los demás espacios del país. Las diferencias justifican y permiten considerar la existencia de distintos “brasiles”, aunque los problemas estructurales ocasionados por la desigualdad social son verificados, en mayor o menor grado, en todo el territorio. Partiendo de la base de la estructura productiva, las

singularidades regionales se vinculan a factores de clima, espacio, institucionales, culturales, de calidad de vida y de perspectivas de movilidad social individuales; ambos elementos afectan a los niveles de vulnerabilidad de los territorios como un todo. Véase las peculiaridades del Nordeste brasileño.

5.2. El Nordeste Brasileño: el espacio de la periferia nacional

El Nordeste es una de las cinco regiones de Brasil que tiene nueve unidades federativas o Estados: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí y Maranhão. En la Región, el 73,34% de los casi 56 millones de habitantes (aproximadamente 28% de los residentes nacionales) es urbano. La participación en el Producto Interior Bruto nacional (2016) era de 14,33% (valor poco variable a lo largo del tiempo). La extensión territorial es de 1.554.387,725 Km² que corresponde a 18,3% del territorio nacional. Un espacio un tanto más pequeño que México y Argentina en términos de América Latina.

Según las características climáticas, el espacio del Nordeste se clasifica en: zona de mata (costa); agreste (área intermediaria); y, zonas de desierto (más al interior). Son registrados mayores índices pluviométricos en el primero y espacios de aridez en el tercero, el segundo es caracterizado como zona intermedia entre los otros dos. La importante obra de Manuel Correia de Andrade clasifica el área del Nordeste brasileño en cuatro regiones geográficas: la costa oriental (caliente y húmeda); el Agreste (sub húmedo); el *Sertão* (caliente y semiárida); y, el Medio Norte (húmedo continental) (Andrade, 2006).

“A região seca do Nordeste se estende desde o Ceará, ao Norte, até Minas Gerais, ao sul (...) Ela é limitada ao leste pela chamada Mata que vai do Rio Grande do Norte até o sul da Bahia, tendo sido coberta, no passado, por uma floresta tropical (Mata Atlântica) com características bem diversas das da floresta amazônica. Esta floresta está hoje praticamente destruída em consequência da ocupação da área litorânea e da expansão de culturas de exportação, como a cana de açúcar e o caçar. Ao oeste e o semi-árido se expande até o Maranhão, quando é substituído por clima úmido que vai se tornando cada vez mais úmido à proporção que se caminha para a floresta amazônica”. (Andrade, 2006, p.16).

En el interior, el espacio vulnerable a sequías ocupa la mitad del territorio, este fenómeno natural se convirtió en más largo y más frecuente, al mismo tiempo que afectó a una población cada vez más numerosa y pasó a tener gran repercusión nacional (Andrade, 2006; Guimarães Neto, 2009; Carvalho, 2014). Conviene señalar que aunque la región de sequías comprenda un área que se extiende hasta el estado de Minas Gerais, el mismo no se clasifica como un Estado nordestino en la división política de grandes regiones del país. Es decir, aunque el clima de sequía se vincule en el sentido común como una característica exclusiva del Nordeste, incluye

a otros espacios del territorio nacional. La condición climática que convive con espacios de pobreza rural, bajo dinamismo y baja/ nula educación de los nordestinos son las bases de los estereotipos aplicados a la Región y difundidos por todo el país, con gran poder simbólico y que son pilares de los prejuicios consolidados. Asimismo, como afirman Maciel y Pontes (2017), el semiárido brasileño es el más poblado del mundo, al mismo tiempo que albergan prácticas de innovación social (cooperaciones, utilización de tecnologías agroecológicas - sociales, etc.). De modo oportunista, en el discurso de las elites locales se aborda el clima hostil de la región semiárida como lo responsable de los problemas y del retraso de la Región, eximiéndose de la culpa el sistema social sumamente excluyente preponderante en este territorio y del cual la misma elite es su principal promotora.

El Nordeste brasileño es una región heterogénea y diversa, tanto en lo que se refiere a las condiciones naturales como a los niveles de desarrollo, al mismo tiempo que la estructuración de su territorio se vincula con distintas actividades económicas. Por haber sido el primer espacio de ocupación del país, los núcleos espaciales fundamentales asociados a las economías de exportación se constituyeron prematuramente allí.

Tuvieron gran importancia histórica las actividades exportadoras relacionadas con la caña de azúcar, con el algodón y con la ganadería, juntas, estas actividades fueron responsables por la estructuración del espacio nordestino (Furtado, 2000). En las zonas aledañas de los puertos y de los complejos productivos para la exportación surgieron las más adecuadas condiciones para que se desarrollaran las actividades económicas de soporte a los productos destinados a la exportación, especialmente en las tres regiones metropolitanas: Salvador - Bahia, Recife - Pernambuco y Fortaleza - Ceará (Araújo, 2008; Carvalho, 2008; Melo y Simões, 2009). En el plano social, el Nordeste fue marcado históricamente por el predominio de grandes latifundios bajo la utilización de mano de obra esclava en algunas actividades, una clase social más adinerada y poco numerosa conviviente con un contingente muy grande de personas en las clases más bajas (Silva *et al*, 2001). Fue este espacio el escenario en donde surgieron los *Cangaceiros*, en el marco del bandolerismo social a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, como grupos de personas que luchaban en contra las injusticias promovidas por este sistema sumamente excluyente, aunque, por veces, con rasgos de acción violenta. El estado de extrema concentración de renta es negativamente reforzado ante las condiciones climáticas inhóspitas preponderantes al interior de este territorio de Brasil.

El Nordeste representó, en los primeros siglos de la ocupación brasileña, el principal núcleo de dinamismo de la economía nacional, posición que se mantuvo hasta la crisis del azúcar y el

inicio del ciclo del oro a finales del siglo XVII, ocasionando el desplazamiento de núcleo del dinamismo nacional hacia el sur, específicamente al territorio donde actualmente se encuentra el estado de Minas Gerais. Las etapas de desarrollo regional que se sucedieron a lo largo de la formación de la región Nordeste se ajustaron a las características estructurales de formación: la concentración de actividades y de dinamismo en los espacios costeros con un estado aún más crítico de desigualdad social que el brasileño.

La integración de la economía nacional impulsada por la Crisis del 29 llevó a que la economía brasileña cambiase del modelo primario exportador hacia la industrialización. El nuevo patrón de acumulación se convirtió en el contexto analítico que definió la consolidación de la posición económica central de São Paulo respecto al resto del país. En el marco de la división del trabajo en Brasil, correspondía a los demás espacios hacer un esfuerzo de adecuación de complementariedad a la producción paulista.

En este contexto, la Región Nordeste no logró acompañar los cambios hacia el capitalismo industrial que vivía el país; y, mantuvo los modos de producción basados en industrias rudimentarias y proveimiento de materias primas, además de la pérdida de gran parte del dinamismo interno debido al debilitamiento de las relaciones con el exterior (Paiva, 2011). Tras el primer gran impulso de la industrialización brasileña, el Nordeste seguía con sus actividades económicas centradas en la agroindustria. Las principales ciudades (sometidas todavía a una dinámica rural) servían como entrepuerto comercial, donde se generaban servicios y se concentraban los empleos públicos. Debido a la centralidad política y administrativa, las capitales de Estado generaban economías de aglomeración y se convirtieron en los núcleos urbanos fundamentales de la Región.

El escenario nordestino existente tras el impulso industrializador nacional era de intensa desigualdad, de incipiente producción industrial y con una actividad agrícola debilitada, afectada por las condiciones climáticas y por la vulnerabilidad frente a los cambios de los precios internacionales. Los elevados índices de pobreza incidían en intensos flujos migratorios de salida, a la vez que limitaban la expansión del mercado de consumo local. Es decir, las condiciones de desventaja del Nordeste eran dibujadas, en términos económicos por la naturaleza vulnerable de las agroindustrias exportadoras; y, en términos sociales por la elevada concentración de renta y de tierras.

La primera gran intervención estatal en el sentido de amenizar las desigualdades regionales se dio en los años 1950, con acciones presentes en el plan de acción de promoción del desarrollo de la región. Este plan se basó en los estudios realizados por el Grupo de Trabajo para el

Desarrollo del Nordeste (GTDN), bajo la coordinación del célebre economista Celso Furtado⁶⁷, en ello, estaban señalados los diagnósticos y las directrices de intervención que deberían ser realizadas para lograr alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo regional.

Tras la elaboración del plan, la creación del aparato institucional compuesto, fundamentalmente, por la Superintendencia del Desarrollo para el Nordeste - SUDENE⁶⁸ y por el Banco del Nordeste de Brasil (BNB) subsidiaron las estrategias de acción que estaban divididas en tres grupos: adaptación del sistema agrícola al medio natural; reubicación de los excedentes poblacionales desde el campo hacia las ciudades; y, estímulo al proceso de industrialización (Paiva, 2011).

Las políticas generaron significativas mejorías en los desempeños cuantitativos por medio de las grandes inversiones realizadas por el gobierno para la atracción de empresas (públicas y privadas), pero no lograron cambiar de forma expresiva, cualitativamente, las estructuras sociales. Las incidencias negativas se refirieron, especialmente, a las acciones contra la sequía y a la concentración de las inversiones intrarregionalmente. Con respecto a la primera, la actuación del Estado benefició a los grupos económicos - políticos dominantes, y operó reforzando las desigualdades preexistentes en el campo. En el otro lado, el estímulo a la industrialización dio un impulso hacia la modernización de los antiguos sectores, no obstante, se mantuvo el papel de complementariedad respecto a la industria nacional. La pérdida relativa del dinamismo de los municipios más pequeños ubicados en el interior de la región fue una de las consecuencias negativas de la actuación de la SUDENE, debido al patrón de distribución de inversiones concentradas en las capitales costeras de Estados⁶⁹, principalmente en los espacios donde actualmente están ubicadas las tres regiones metropolitanas: Salvador, Recife y Fortaleza.

Tras los años 1970, se registró un movimiento de desconcentración macroespacial de la industria hacia fuera de la Región metropolitana de São Paulo motivado tanto por la política regional como por los efectos de las diseconomías de aglomeración. La producción especializada en los bienes de consumo no durables siguieron la lógica de la dinámica de la población y se instalan en los grandes centros urbanos más próximos a las regiones costeras

⁶⁷ Celso Furtado fue uno de los más destacados intelectuales del Brasil a lo largo del siglo XX. Sus ideas destacaban el papel del Estado en la economía y en la actuación contra el subdesarrollo.

⁶⁸ Superintendencia del Desarrollo para el Nordeste brasileño es una autarquía especial que tiene como propuesta de actuación la de promover el desarrollo inclusivo y sostenible de la Región y la integración competitiva de la base productiva regional en la economía nacional e internacional.

⁶⁹ En la Región Nordeste de Brasil, ocho de las nueve capitales de Estado son ciudades costeras, la excepción es el municipio de Teresina en el Estado de Piauí.

(Rolnik y Klink, 2011). En este proceso, el capital privado nacional e internacional dirigía la expansión y ocupación del territorio brasileño.

El agotamiento del modelo de bienestar con protagonismo estatal representó la expansión de las políticas neoliberales que fueron sentidas en el país, principalmente, a partir de 1980. En esta década, en medio de las crisis de la deuda, hubo una retirada del Estado. La ausencia de medidas impartidas por el gobierno central, frente a un contexto de abertura comercial, llevó a la competencia entre las administraciones locales, creando un valor diferencial a los emprendimientos en el espacio, conforme al poder de uso y control de estos emprendimientos sobre los recursos del territorio (Araujo, 2000; Miranda y Gomes Jr, 2017).

Las consecuencias, en términos de desarrollo regional, guardan relación con el debilitamiento de las agencias de desarrollo regionales: SUDENE y SUDAN, lo que dejó al Nordeste especialmente vulnerable ante los procesos de reestructuración de la economía nacional. Hubo un movimiento orientado a la descentralización de las políticas. La planificación y la ejecución de las acciones pasaron a ser de competencia de los gobiernos de los Estados que actuaron de forma descoordinada, en donde la “guerra fiscal”⁷⁰ se convirtió en el principal mecanismo de atracción de nuevas inversiones.

Al considerar las causas y consecuencias de estas coyunturas sobre la dinámica espacial del Nordeste, nos encontramos con dos períodos especialmente importantes. El primer en el marco de la industrialización brasileña, concentrada en el Centro-Sur, que suscitó las medidas de planificación y ejecución de las políticas regionales durante los años de actuación de la SUDENE que, en términos intrarregionales, indujo gran parte de las inversiones hacia las regiones metropolitanas de Salvador, Recife y Fortaleza, por las ventajas comparativas (mano de obra, mercado consumidor, infraestructuras logísticas, etc.) para la viabilidad de los proyectos. El segundo, tras la apertura económica nacional y la pérdida del papel del Estado como incentivador de la economía, en donde se mantuvo la característica de concentración de la población y de riqueza en las tres regiones metropolitanas. Aunque se notó una tendencia hacia la desconcentración e interiorización de la dinámica productiva, acompañada por la multiplicación de los centros de educación técnica y universidades en años recientes. El papel de las regiones metropolitanas y de las ciudades capitales sigue siendo muy relevante dentro de la Región (Ribeiro, 2012).

⁷⁰ Mecanismo de atracción de inversiones basada en la exención de impuestos y tributos que son de competencia de los Estados brasileños.

En el periodo reciente, más específicamente, en el marco de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) (2003 - 2016). En medio del recrudescimiento de la política de distribución de renta y de valorización del sueldo mínimo, la región Nordeste logró alcanzar tasas de crecimiento del Producto Interior Bruto superiores al promedio nacional, estimulado, especialmente, por el incremento del consumo interno. Al concentrar la más alta proporción absoluta de personas en condición de pobreza del país, las políticas para combatirla se mostraron más positivas y significativas en el contexto nordestino (en esa región vivían más de la mitad de los asalariados brasileños 1 SM - IBGE - 2012). Asimismo, las obras del PAC y el aumento del límite de las deudas de los Estados y municipios estimularon el buen desempeño regional. Además del ritmo de crecimiento económico, muchos indicadores sociales y urbanos presentaron mejoras relativas, aunque con desempeño inferior al crecimiento económico.

Siqueira (2015) señala que el crecimiento regional fue de 5% en el período de 2001- 2004, en el periodo 1980 - 2005 el Nordeste había crecido solamente 1,94%. La participación del Nordeste en el PIB nacional aumentó de 12% en 1980 para 13,5% en 2010. Además, como apunta Feitosa (2017) la desigualdad regional también ha disminuido en mayores proporciones respecto a las regiones Norte y Centro Oeste. El crecimiento económico entre 2000 - 2010 no se transbordó tampoco en una mejora de la calidad de vida con la misma proporción.

La dinámica de crecimiento reciente en la región tampoco fue inmune a las controversias referentes al modelo sumamente dependiente del Estado y de sus políticas, así como de actores foráneos desvinculados del territorio, motivados tan solo por la explotación de los recursos sin ningún compromiso con el desarrollo a corto o largo plazo del Nordeste. A continuación, se expondrán algunas consideraciones sobre las políticas de autores dedicados a los estudios de la cuestión regional nordestina.

“Las áreas dinámicas dividían espacio con áreas estancadas (...) En el final de los años 2000 aún abrigaba la mayor proporción de pobres, que la falta de acceso a los servicios públicos, a pesar de ser minimizada, aún era mayor que el promedio nacional, principalmente con respecto al acceso a la educación formal” (Guimarães Neto y Brandão 2009, p. 18).

“El Nordeste que funciona” por el crecimiento económico - pero concentrador de renta y por la reducción de la miseria beneficiada por transferencias directas del Estado y por el crecimiento real del salario mínimo, pues esa era la región que abriga el mayor número de trabajadores que reciben la remuneración mínima permitida por el Estado - en los años 2000, como destacó, entre otros (Amaral Filho, 2010, p.80).

Como fue anteriormente señalado, la sucesión de resultados positivos no fue suficiente para cambiar la posición de desventaja en términos de PIB per cápita, esta condición se agrava al considerarse que los Estados del Nordeste presentan los más elevados índices de concentración

de renta del país. Los indicadores mejoraron, pero aún se mantienen en las peores posiciones a nivel nacional. La pérdida de prioridad de las políticas de combate a la pobreza y a la desigualdad coherentes con el avance del gobierno neoliberal y con el fin del período petista representa, entre otros puntos, la expectativa de reducción y de reversión de la tendencia en el ritmo de crecimiento positivo regional presentado en el periodo reciente. La tabla 5.1., a continuación demuestra la condición de la concentración de renta en distintos periodos de la historia reciente, donde se apuntan mejorías pero manteniéndose los niveles críticos y por arriba del promedio nacional.

Tabla 5.1.

Apropiación de la renta generada (1% más ricos y 50 % más pobres) - Nordeste (1981 - 2014)

	1% más ricos	50% más pobres
2014	12,23	17,00
2011	13,79	16,15
2001	16,21	12,60
1990	18,03	11,45
1981	15,92	13,14

Fuente: IPEAdata (2018)

En lo concerniente a los valores que representan el nivel de concentración de renta, la región presenta la peor situación con respecto a las demás regiones, pese a las tendencias positivas hacia el mejoramiento de la distribución de renta a nivel regional que fueron aún más fuertes que las alcanzadas en Brasil. En 2014, la renta media per cápita del 1% más rico representaba 111 veces la renta media per cápita de los extremamente pobres. A este hecho hay que añadir que las informaciones obtenidas en 2014 reflejan las consecuencias positivas derivadas de una secuencia de buenos desempeños económicos y a un recrudescimiento de las políticas de distribución de renta, coyuntura que ha cambiado, como ya anteriormente señalado.

La sociedad y las instituciones nordestinas se desarrollaron alrededor de la estructuración impuesta por la economía colonial, marcada por rígidas organizaciones sociales basadas en las diferencias entre clases heredadas del sistema esclavista. El carácter patrimonialista brasileño es aún más evidente en el Nordeste, donde el vínculo entre el poder económico, político y legal son más que próximos, ya que suelen ser los mismos. A la vez, son especialmente más agresivos los movimientos en el sentido del mantenimiento de los privilegios arraigados por la

elite más antigua del país, así como en las barreras a procesos de movilidad social ascendente para las clases más pobres.

Asimismo, la dimensión de la concentración de renta guarda una estrecha relación con la magnitud de la pobreza. Como medida de mensuración del fenómeno, en Brasil, se utiliza el nivel de renta como dato oficial, encuadrado de acuerdo con intervalos estipulados con base en el sueldo mínimo practicado en todo el territorio nacional. Por medio de los datos del censo⁷¹ se puede identificar, a nivel nacional - regional, la proporción de individuos pertenecientes a la condición de pobreza. Un hogar es considerado pobre cuando el rendimiento mensual familiar es más bajo que la mitad del sueldo mínimo del período. Los valores aplicados divididos por grandes regiones son descritos en la tabla 5.2.

Tabla 5.2.

Distribución de personas en viviendas particulares con rendimiento mensual familiar bajo la línea de pobreza e indigencia - 2010

Región	Hasta 1/4 S.M.	Entre 1/4 y 1/2 S.M.	Sin Ingresos	Hasta 1/4 S.M.	Entre 1/4 y 1/2 S.M.	Sin Ingresos
	Personas (millones)			Porcentual de la población de la región)		
Norte	265.469	421.201	106.614	13,67%	21,69%	5,49%
Nordeste	662.748	1.232.123	259.403	12,11%	22,51%	4,74%
Sudeste	617.666	1.964.402	703.116	3,97%	12,64%	4,52%
Sur	82.580	298.834	81.631	2,49%	9,02%	2,46%
Centro Oeste	67.235	236.449	54.620	3,57%	12,55%	2,9%

Fuente: IBGE - Censo Demográfico

En el Nordeste, la población que se clasifica bajo los criterios de pobreza representa el 39,36% del total de la región. En términos proporcionales y comparativos, el Nordeste presenta el segundo peor resultado tras el Norte del país que tiene el 40,85% de sus residentes clasificados como pobres. No obstante, el número absoluto de pobres es mayor en el Nordeste en la medida en que esta región concentra mayor número de habitantes. Las diferencias

⁷¹ Pese al desfase entre los datos presentados por el último censo en 2010 y el periodo actual, los datos censales permiten alcanzar un mayor nivel de detalle de las informaciones expuestas, lo que no es posible al utilizar la pesquisa anual – PNAD.

regionales con respecto a este indicador son muy significativas. Al observar que la tercera posición era ocupada por el Sudeste que retenía el 21, 13% de pobres en su espacio. Es decir, juntas el Norte y Nordeste eran responsables de elevar el promedio de participación de pobres sobre el total del país.

Conviene señalar que el Nordeste detuvo históricamente los peores resultados de este indicador que, aunque sigue siendo elevada, la dimensión de la pobreza disminuyó considerablemente a lo largo de la primera década del siglo XXI, eso se reflejó en la mejoría comparativa de la posición entre las regiones de Brasil, pasando de la peor a la segunda peor posición. Este espacio fue, tradicionalmente, el principal expulsor de mano de obra, especialmente, no cualificada, hacia al resto del país. Como forma de aproximación a las dinámicas migratorias regionales, en la tabla 5.3., se demuestra la condición de los habitantes respecto a su naturalidad. La región Nordeste es donde residen la mayor proporción de residentes naturales ante los no naturales.

Tabla 5.3.

Distribución de naturales y no naturales respecto a la población total por grandes regiones brasileñas (2015)

Naturalidad respecto al municipio y al estado	Distribuição percentual da população residente (%)					
	Brasil	Grandes Regiones				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Naturalidad respecto al municipio	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Naturales	61,8 %	61,2 %	69,6 %	60,9 %	57,3 %	47,2%
No naturales	38,2 %	38,8 %	30,4 %	39,1 %	42,7 %	52,8%
Naturalidad respecto al estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Naturales	84,7 %	80,0 %	92,8 %	82,5 %	87,8 %	66,0%
No naturales	15,3 %	20,0 %	7,2%	17,5 %	12,2 %	34,0%

Fuente: IBGE (2018)

Los datos, aunque separados a nivel municipal y estadual, revelan las diferentes capacidades regionales de atracción de población foránea y de retención de población local.

Los elementos concretos del actual estado de desigualdad del desarrollo regional brasileño son más complejos en el actual contexto y van más allá de la dicotomía histórica impulsada por la industria. En este sentido, (Lima *et al*, 2016) al observar los cambios ocurridos con respecto a los desplazamientos de la población migrante, señala que, especialmente a lo largo de 1990 y 2000, hubo un período de transición que se da en el sentido de romper con el patrón dominante entre Nordeste (pobre) y Sudeste (rico), pues las disparidades de renta, empleo, estructura productiva, etc. existen en todas las escalas territoriales. Las lógicas de expansión espacial se vinculan a la globalización y a la reestructuración de la inserción al mercado externo. Una nueva geografía económica regional se dibuja sobre la base de la nueva división del trabajo impuesta por distintos factores, en cual se destaca el alza de los precios de las *commodities* agrícolas y la tasa de cambio desfavorable a la actividad industrial.

Por fin, para señalar las diferencias regionales, el recuadro 5.1., a continuación presenta los principales indicadores, utilizando las bases de datos de publicaciones más recientes, del Brasil y del Nordeste. En la tercera columna se describe la posición de la Región en los indicadores, en comparación a las otras cuatro regiones. Pese a la discrepancia relativa a la periodicidad y a las debilidades de medición de los indicadores, en el recuadro 5.1., están sintetizadas las principales informaciones relativas a la calidad de vida, desempeño económico, niveles de desigualdades, educación y salud. Estos indicadores son recolectados por instituciones oficiales y aplicadas bajo criterios equivalentes en todo el territorio nacional.

Recuadro 5.1.

Indicadores comparativos entre el Nordeste y Brasil (2018)

	Nordeste	Brasil	Posición Nordeste respecto Brasil
Población	56.641	204.860	27,65%
IDH (2010)	0,588	0,727	Más bajo
IVS ⁷²	0,326	0,463	2º más bajo
PIB per cápita (2014)	14.308	28.441	Más bajo
PIB industrial per cápita (2014)	2.4435	5.823	Más bajo
Promedio del rendimiento mensual	R\$ 1084,000	R\$ 1737,000	Más bajo
Tasa de Paro	10.1	9.6	2º más alta
Índice de GINI	0,600	0,518	Más alto (peor)
Esperanza de Vida	72,0	75,5	Más baja
Proporción de Viviendas Pobres (2014)	20,49	9,97	Más alta
Tasa de Mortalidad Infantil (Para cada 1000 nacimientos)	17,5	13,80	2º más alta
Tasa de Homicidios (para cada 100 mil hab.)	32,8	21,2	Más alta
Jóvenes que no estudian ni trabajan (2013)	35,2	20,3	2º más alta
Proporción de viviendas sin alcantarillado	5.4	1.9	Más baja
Tasa de Analfabetismo (2017)	14,5	8.0	Más alta
IDEB	4.1	4.6	Más bajo (peor)

Fuente: IBGE; INEP; IPEAdata; Mapa da Violência; PNUD

Por lo general, la región Nordeste⁷³ es la que ocupa las peores posiciones, condición que es compartida con la región Norte (tasa de mortalidad infantil e Índice de Vulnerabilidad Social) y con el Sudeste, (tasa de paro y proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan). El Índice de Desarrollo Humano en 2010 seguía siendo el más bajo entre todas las regiones y el Índice

⁷² Índice de Vulnerabilidad Social: Considera las dimensiones: ambiental, cultural, económica, jurídica y de seguridad por municipio.

⁷³ Los indicadores IDH e Índice de Desarrollo de la Educación Básica - IDEB fueron obtenidos a partir del cálculo del promedio de los valores de los Estados nordestinos, teniendo en cuenta que los valores relativos no se encuentran disponibles a este nivel de agregación.

de Vulnerabilidad Social del Nordeste es el segundo más elevado del país, detrás del Norte. Los índices de vulnerabilidad social de las dos peores regiones presentan valores peores a los de las regiones Sur y Sudeste aún en el año 2000 (IPEA, 2016).

El débil desempeño es repetido por los indicadores relacionados con la educación (tasa de analfabetismo e IDEB), con la salud (tasa de mortalidad infantil, esperanza de vida y proporción de viviendas sin acceso al alcantarillado), al nivel de renta⁷⁴ y proporción de pobres y a la inseguridad ciudadana (tasa de homicidios a cada 100 mil habitantes). El Índice de GINI es el único, entre las regiones, que tiene valor por encima del valor registrado en el país. La crítica situación de la concentración de renta en la región es la que más contribuye negativamente al desempeño brasileño como un todo. A partir de la descripción de los datos se puede concluir que los rasgos llamativos del subdesarrollo, encontrados en Brasil se notan de forma todavía más acentuada en el Nordeste.

Aunque este espacio haya logrado un relativo crecimiento en su economía superior al promedio nacional en los últimos años⁷⁵, crecimiento atribuido, esencialmente, al incremento del consumo interno relacionado a la valoración del sueldo mínimo y a las políticas de transferencia de renta, los indicadores relativos a la calidad de vida, al desarrollo del capital humano y a la desigualdad siguen siendo los peores del país. No obstante, los indicadores presentaron significativos avances positivos en los periodos descritos, la misma tendencia positiva la presentaron las demás regiones del país, aunque en menor grado. Prevalció la posición de desventaja dentro de Brasil.

El Nordeste que fue el primer espacio de ocupación y estructuración de lo que es el actual espacio nacional, es actualmente estigmatizado, reconocido por sus atributos negativos, identificado como “la región problema” “el cáncer” de Brasil, donde se concentran todas las raíces del retraso y del subdesarrollo nacional. Los nordestinos (personas naturales del Nordeste) son víctimas constantes de movimientos xenófobos alentados por representantes políticos, periodistas, entre otros actores ligados, especialmente, a grupos de la derecha política nacional, propagándose, por todo el país, la idea de su desintegración no voluntaria del territorio nacional, como alternativa de solución efectiva a los problemas brasileños.

⁷⁴ Esta información desconsidera las diferencias entre los costes de vida entre los espacios del País.

⁷⁵ Las políticas de integración regional que beneficiaron particularmente a la Región Nordeste tuvieron más relevancia a partir del inicio del gobierno Lula – PT en 2002.

5.3. Aspectos de la urbanización nordestina

Las características y las formas de urbanización de los espacios se relacionan con las especificidades en términos de organización espacial y del trabajo. En este sentido, las condiciones de formación inicial se vuelven las bases estructurales para los siguientes procesos. En Brasil, la condición de economía de archipiélago⁷⁶ incidió en particularidades regionales que nacieron con la colonización y que fueron siendo reforzadas a lo largo del desarrollo de sus espacios. En la segunda mitad del siglo XX, el país se urbanizó rápidamente, no obstante, las diferencias entre las bases productivas impedían que la evolución regional fuera tan rápida como en São Paulo. Cano (2011) define el proceso de urbanización de los Estados más industrializados como una urbanización soportable, refiriéndose al mecanismo de acomodación de las clases de renta baja.

En el caso del Nordeste, la estructura de ocupación inicial se centró en la especialización productiva de productos primarios destinados a la exportación en medio de una sociedad caracterizada por la elevada concentración de renta y de tierras. Las relaciones sociales y de poder presentes en la región (guiadas por la elite más antigua del país) se muestran especialmente resistentes a los cambios advenidos con la modernidad. En este contexto, la urbanización regional tuvo particularidades relacionadas al tiempo y al espacio, son ellas: 1. el proceso fue más tardío respecto al nacional; 2. la concentración espacial se dio en antiguos núcleos dinámicos vinculados a los puertos de exportación; 3. preponderancia de migrantes del campo nordestino; y, 4. la mayor participación relativa de la pobreza dentro de los grupos urbanos con respecto al Brasil.

La primera particularidad es que la urbanización regional se dio obedeciendo a un ritmo más lento respecto al nacional, de modo que tan solo en los años 80 pudo cambiar la estructura poblacional hacia un contexto mayoritariamente urbano. Además de la motivación, centrada, fundamentalmente, en los factores de expulsión del campo.

Es el caso del Nordeste, donde una estructura profundamente arcaica es obstáculo para una mejor redistribución de los ingresos y, por tanto, para un desarrollo del consumo y de la tercerización, con lo que se dificulta así una urbanización más fuerte. En este contexto, la introducción de innovaciones materiales y sociales tropieza con la fuerte resistencia de un pasado cristalizado en la sociedad y en el espacio y que frena todo proceso de modernización y de urbanización. (Santos, 1990, P. 47).

⁷⁶ El termino es análogo a la condición de los espacios brasileños hasta principios del siglo XX, caracterizados como islas vinculadas al mercado externo y con nula o poca conexión interna.

El Nordeste tiene un rasgo peculiar, pues la estructura de propiedad hostil impedía una mejor distribución del ingreso y un aumento del consumo, allí, también se forman metrópolis, pero el proceso es más lento y resulta, sobre todo, de la expulsión de los trabajadores rurales (Santos y Ribeiro, 1979; Santos y Silveira, 2001). Las consecuencias de estos factores fueron sentidas por la explosión de la informalidad urbana (laboral y habitacional) dentro de las principales ciudades de la región, especialmente en las metrópolis: Salvador, Recife y Fortaleza. Como anteriormente mencionamos, en medio de las oportunidades escasas de renta, de empleo y de perspectiva de ascenso social, la región se caracterizará como la tradicional área de origen (expulsión) de los migrantes brasileños hacía otros espacios del país.

El crecimiento de las ciudades fue ocasionado, esencialmente, por la combinación de dos causas: 1. la atracción generada por la centralidad política y administrativa de los núcleos estatales más desarrollados - que suele guardar intensa relación con la estructuración de las actividades primario exportadoras y con la condición de espacios portuarios; y, 2. por las condiciones de pobreza y la ausencia de perspectivas de vida, además de las inhóspitas condiciones climáticas que les eran ofrecidas a la población en el contexto rural. Los Estados no tenían capacidad fiscal para hacer frente a la creciente demanda por servicios e infraestructuras en las ciudades.

As secas periódicas, a concentração fundiária, a crise da agricultura nordestina, o impacto da competição agrícola e industrial do Sudeste e agrícola do Sul, a abertura de novas vias de circulação, bem como a melhoria das existentes e as medidas institucionais (quebra de barreiras alfandegárias) propiciam a maior integração do Nordeste ao território nacional, e assim ampliam-se as migrações para o Sudeste do país e capitais nordestinas. (Costa, Amora, 2015, p. 39).

El periodo en el cual se verificó el más acentuado crecimiento de la urbanización se dio a partir de la década de 1970, impulsado por las políticas de atracción de inversiones industriales realizadas por la SUDENE, es cuando se empieza a notar el incremento de los movimientos migratorios hacia las capitales de Estado, destacando las tres futuras regiones metropolitanas, que se consolidaron como espacios privilegiados de concentración de empleo, renta y población. La evolución de la población urbana y de su respectiva participación en la población total, basadas en datos facilitados por los censos, pueden ser observadas en la tabla 5.4 y visualizada por medio del gráfico 5.1, respectivamente.

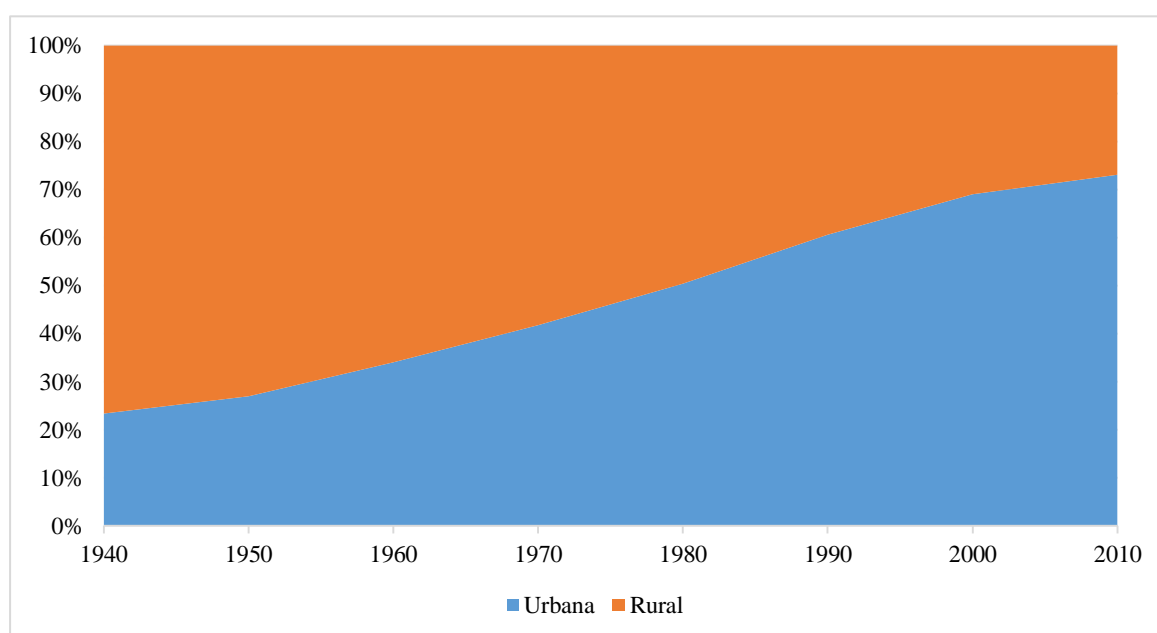
Tabla 5.4.

La evolución de la población y proporción urbana y rural - Nordeste

Nordeste				
	Número de habitantes		Participación Porcentual	
	Urbana	Rural	Urbana	
2010	38.821.258	14.260.692	73,13	26,87
2000	32.975.425	14.766.286	69,07	30,93
1990	25.776.279	16.721.261	60,65	39,35
1980	17.568.001	17.247.438	50,46	49,54
1970	11.756.451	16.355.100	41,82	58,18
1960	7.552.064	14.603.658	34,09	65,91
1950	4.856.197	13.117.216	27,02	72,98
1940	3.381.173	11.052.907	23,42	76,58

Fuente: Censos Demográficos – IBGE

Gráfico 5.2. La evolución de la población y proporción urbana y rural - Nordeste



Fuente: Censos Demográficos – IBGE

Aunque sufriera un rápido proceso de crecimiento de las ciudades acaecido en pocas décadas, el Nordeste sigue siendo la región menos urbanizada de Brasil. La elevada concentración de renta que limitaba la ampliación del mercado consumidor, la dependencia económica de las actividades relacionadas con los latifundios, la escasa presencia de la industria y la resistencia hacia los cambios por parte de los grupos políticos/elites locales representan los principales factores responsables del retraso regional. De modo general y en

medio de estas circunstancias, el cuadro de pobreza urbana se volvió más crítico en la medida en que el crecimiento demográfico se densificaba en las capitales. De modo que la pobreza urbana es más expresiva en el Nordeste que en las demás regiones del país, como puede ser verificado por medio de la tabla 5.5., a continuación.

Tabla 5.5.

Distribución porcentual de las clases bajas de rendimiento de las viviendas urbanas por regiones de Brasil (2010)

		2000	2010
		Urbana	Urbana
Brasil	Entre 1/4 y 1/2 sueldo mínimo	1,23%	0,73%
	Entre 1/2 y 1 sueldo mínimo	7,95%	7,11%
Norte	Hasta 1/4 de sueldo mínimo	1,36%	0,22%
	Entre 1/4 y 1/2 sueldo mínimo	1,77%	0,86%
	Entre 1/2 y 1 sueldo mínimo	8,77%	7,82%
Nordeste	Hasta 1/4 de sueldo mínimo	2,50%	0,55%
	Entre 1/4 y 1/2 sueldo mínimo	2,59%	1,65%
	Entre 1/2 y 1 sueldo mínimo	11,92%	11,76%
Sudeste	Hasta 1/4 de sueldo mínimo	0,53%	0,08%
	Entre 1/4 y 1/2 sueldo mínimo	0,67%	0,34%
	Entre 1/2 y 1 sueldo mínimo	6,56%	5,21%
Sul	Hasta 1/4 de sueldo mínimo	0,38%	0,09%
	Entre 1/4 y 1/2 sueldo mínimo	0,54%	0,41%
	Entre 1/2 y 1 sueldo mínimo	5,21%	4,99%
Centro-Oeste	Hasta 1/4 de sueldo mínimo	0,56%	0,20%
	Entre 1/4 y 1/2 sueldo mínimo	0,77%	0,60%
	Entre 1/2 y 1 sueldo mínimo	7,19%	6,69%

Fuente: Censos Demográficos – IBGE

Como se puede observar por medio de la tabla 5.5., la distribución de las viviendas con rendimiento mensual en los límites de renta más bajos es mayor en la región Nordeste, considerando todas las categorías y todos los periodos señalados. Ante todo, es necesario tener en cuenta que las estructuras sociales arcaicas vinculadas al latifundio y a la concentración de

renta del campo explica la mayor proporción de pobres en las ciudades, en especial en las capitales. Los migrantes se caracterizaban, mayoritariamente, como personas no preparadas para afrontar las exigencias del mercado urbano y vulnerables a los cambios productivos e institucionales en el campo y en la ciudad. A diferencia de las áreas industrializadas del país, los migrantes no eran atraídos por la dinámica industrial, sino, esencialmente, por la mecanización y expulsión del espacio rural.

Las ciudades grandes y medias se volvieron las principales alternativas de supervivencia de los antiguos moradores del vasto territorio rural. La región sostiene una distribución demográfica espacialmente concentrada, el mecanismo descrito dibujó la actual distribución poblacional y estructural de la red de ciudades, sintetizadas en la tabla 5.6.

Tabla 5.6.

Distribución de población según estructura de ciudades - Nordeste (2010)

	Número de ciudades	Part. (%)	Número de habitantes	Part. (%)
Hasta 20.000	1.195	66,61%	11.861.481	22,35%
De 20.001 a 50.000	428	23,86%	12.572.502	23,69%
De 50.001 a 100.000	113	6,30%	7.455.612	14,05%
De 100.001 a 500.000	47	2,62%	8.465.330	15,95%
Más de 500.000	11	0,61%	12.727.025	23,98%
Total	1.794		53.081.950	

Fuente: IPEAdata (2017)

El Nordeste de Brasil es integrado por 1.794 municipios, el expresivo porcentual de 66,61% representa el conjunto de 1.195 pequeñas ciudades que retienen el 22,35% de los habitantes, compuesto esencialmente por una parcela de población envejecida. La distribución demográfica, de acuerdo con el porte de ciudades, sigue la tendencia brasileña, pero con una estructura espacial menos concentrada que la nacional, aunque también sea elevada. La estructura levemente más descentralizada de la región representa más bien el retraso relativo del impulso urbanizador que un proceso de desconcentración de motivación económica propiamente dicho.

En este escenario destacan las capitales de Estado que totalizan 9 ciudades acompañadas de dos otras (Jaboatão dos Guararapes - PE y Feira de Santana - BA) que sobrepasaban los

500.000 habitantes⁷⁷. Dentro de este conjunto, tan solo la ciudad de Feira de Santana del estado de Bahia, está ubicada alejada de alguna concentración ciudad-capital, no tratándose, por lo tanto, de un espacio metropolitano. Al considerar las categorías señaladas en la tabla 5.5. en estos 11 municipios reside la mayor parcela de la población del Nordeste brasileño, el 23,98% del total.

Además de las capitales de Estado, se destacan otros núcleos con gran dinamismo económico relacionados con la industria del petróleo y de minería, así como la agricultura a gran escala. En los años 90 del pasado siglo, fueron atraídos sectores textiles y automovilísticos hacia algunos Estados, en este momento, también hubo una expansión de las actividades turísticas. En los años 2000, la vuelta del crecimiento económico, el aumento del empleo, la valorización del sueldo mínimo y las políticas de transferencia de renta fueron elementos que actuaron positivamente en la dinámica regional. Asimismo, importantes proyectos de inversión en infraestructura y energía del PAC (puertos, aeropuertos, carreteras, etc.) vienen generando importantes impactos en la dinámica urbana - regional (Siqueira, 2015).

La política de interiorización de los centros de educación públicos y de la agricultura irrigada, así como las áreas de frontera de *commodities* - las ciudades del agro negocio - vienen incidiendo sobre la dinamización de pequeños y medios municipios de la región, impactados por medio de la implantación de infraestructuras, dotación de equipamientos, servicios y flujos urbanos. En el Nordeste, la industria sigue concentrada en las 3 regiones metropolitanas (Recife, Salvador y Fortaleza), aunque, en el periodo reciente, hubo mayor crecimiento en los municipios ubicados fuera de las grandes aglomeraciones.

Por otra parte, la expansión del turismo de sol y playa viene contribuyendo para cambiar parte de la red urbana regional, donde las capitales se destacan por recibir la mayor parte de los flujos que los distribuyen por sus áreas de influencia. La expansión de *resorts* que ocupan y privatizan playas públicas, a la vez que expulsan (habiendo casos de resistencias y excepciones) a la población local. Las empresas orientadas al turismo nacional e internacional cuentan con excesiva permisibilidad del estado, adentrando, incluso, en las áreas de protección ambiental.

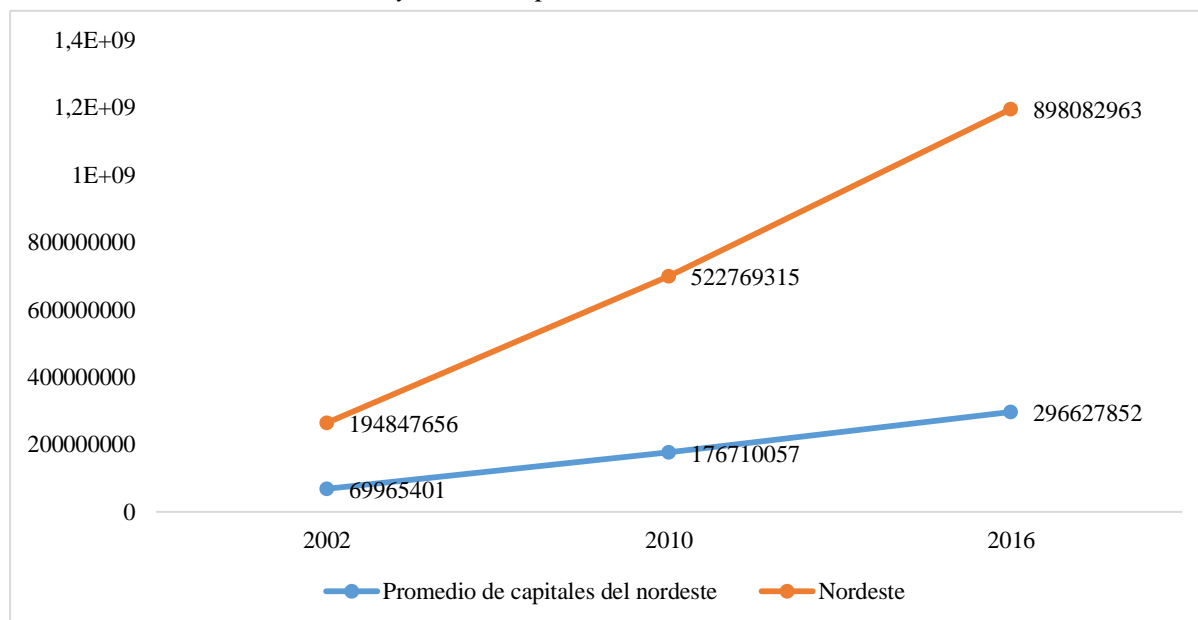
La construcción de los espacios dirigidos al turismo incluye la urbanización de viviendas de primera y segunda residencia a un radio promedio de 100 kilómetros de las ciudades principales; y, los *resorts* dirigidos al turismo internacional, en donde proliferan los loteos y las divisiones irregulares del suelo, a la vez que van trazando el avance de la ocupación

⁷⁷ No obstante, hay que señalar el desfase del dato que considera el censo, al mismo tiempo en que la Región sufrió significativos cambios hacia la interiorización.

desordenada de la costa nordestina. Para eso, en los años 1990, el Programa Regional de Desarrollo del Turismo (PRODETUR), un programa de promoción del turismo responsable de incluir al Nordeste en el circuito internacional, implicó la redefinición del modelo de ocupación de los espacios, vinculado y sometido a la demanda externa con inversiones nacionales e internacionales, concentradas en las capitales y en sus espacios metropolitanos (Dantas *et al*, 2006; Limonad, 2006; Queiroz, 2012).

En los años recientes, inversiones estatales en redes logísticas, en puertos de exportación, así como en las obras de transposición del principal río regional - el río *São Francisco* - en el marco de un nuevo sistema de irrigación, representaron grandes inversiones infraestructurales que sirvieron de base para las inversiones de grupos empresariales regionales y foráneos. La consecuencia de esta conjunción de factores especialmente favorables implicó en el buen desempeño de los principales indicadores regionales, como puede ser verificado, de forma sintetizada, en los gráficos 5.3 y 5.4. relativos a los comportamientos del PIB y del IDH regional y de las capitales en el tiempo.

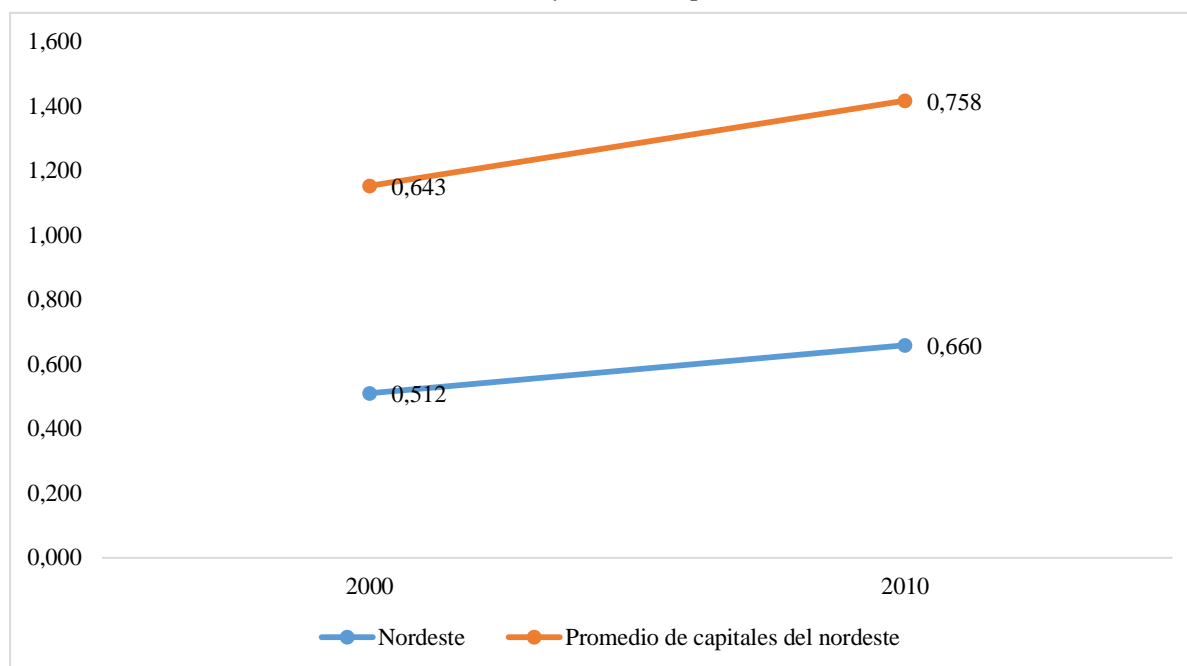
Gráfico 5.3.
Evolución del PIB nordestino y de sus capitales



Fuente: IBGE

Gráfico 5.4.

Evolución del IDH del nordeste brasileño y de sus capitales



Fuente: PNUD (2018)

Algunas consideraciones sobre el comportamiento del Producto y del IDH nordestino merecen ser señaladas. La primera es el movimiento de crecimiento y mejoría sentidos por ambos indicadores; al considerarse los valores brutos, el valor del producto de las capitales se multiplicó por más de cuatro veces entre 2002 y 2016, mientras que el PIB nordestino asumió el mismo comportamiento, pero con valores todavía superiores. La participación de la economía nordestina giró alrededor del 14% de la nacional, en ello, las capitales representan el 33% de la economía regional, con tendencia de bajada en años recientes derivados de la dinámica de interiorización del crecimiento. Con respecto a las tasas de crecimiento de ambos, el Nordeste tuvo una tasa de crecimiento de 7,39% y las capitales de 2,41%.

En esta misma dirección, los índices de desarrollo humano también presentaron una evolución muy positiva en la medida que el Nordeste tuvo una tasa de crecimiento de 2,6% y las capitales lograron a 1,6%, considerando los dos últimos periodos censales. Mientras que en las capitales, los IDHs son encuadrados en la categoría de altos, el Nordeste como el todo logró alcanzar al límite mínimo de la clasificación media.

Es decir, la conjunción de elementos favorables incidió sobre un patrón de mejorías sociales reflejadas por muchos indicadores regionales y sintetizados en los valores del IDH en el tiempo. Considerando el ámbito del crecimiento económico, la región tuvo un desempeño positivo con

tasas de crecimiento superiores al Brasil y más allá de los espacios históricamente privilegiados (las capitales de estado).

No obstante, el nuevo modelo de crecimiento prioriza una estructura de desarrollo fragmentada entre el turismo costero, la expansión de la frontera agrícola y mineral y la interiorización de los campus de educación lo que llevó a una mayor complejidad de la distribución urbana regional interconectada por una red de infraestructura logística. Se percibe una clara fragmentación del Nordeste en los espacios propicios para la explotación de las diferentes actividades receptoras de gran volumen de inversiones en oposición al Nordeste olvidado, o de los bajos indicadores socioeconómicos y resultantes de una política de distribución de renta desigual (Dantas *et al*, 2006).

Pese las mejorías registradas tanto en el crecimiento del PIB como en los valores de los IDHs, la región siguió concentrando muchos de los peores indicadores del país y manteniendo la estructura de oportunidades y de dinamismo económico alrededor de los núcleos urbanos estructurados alrededor de las capitales. El IBGE, al identificar los núcleos de población y concentraciones urbanas de Brasil, usándose como criterios patrones de integración de todos los municipios del país, destacan los espacios del territorio que presentan complejas interacciones económicas y sociales e incide sobre diseños urbanos expresados por manchas urbanas continuadas. De acuerdo con el Instituto, las llamadas grandes concentraciones urbanas deben tener más de 750 mil habitantes. La Figura 5.1. señala donde se ubican estas concentraciones dentro del Nordeste haciendo referencia a las informaciones del año 2017.

Figura 5.1.

Distribución de grandes aglomeraciones demográficas en el Nordeste de Brasil



Fuente: IBGE (2018)

Al observar la ubicación de las grandes aglomeraciones demográficas del territorio nordestino se nota que tan solo los espacios continuos a las capitales de Estado - a lo largo de los entornos metropolitanos - se encuadran dentro de los parámetros utilizados para definir a las concentraciones urbanas. Se identifica en el Nordeste que los espacios más propensos a la urbanización/aglomeración siguieron la lógica territorial que se asemeja morfológicamente a la formación de un “collar de ciudades capitales costeras” que juntas integran los núcleos con mayor concentración demográfica y dinamismo económico de la región.

La red urbana del Nordeste se compone de 3 metrópolis y presenta dos dinámicas distintas, una en el interior y otra en la costa, tanto para el comercio cuanto para los servicios. La red urbana de esta región es fuertemente guiada por las capitales de estado, apoyada en pocos centros hacia el interior (Regic - IBGE, 2008). La base espacial del sistema urbano en el

Nordeste brasileño fue costero, dentro de un modelo de crecimiento que instituyó a las capitales como polos. Las aglomeraciones ubicadas en la costa llevaron a la atracción de plantas industriales y luego a la diversificación de los servicios. La expansión de las ciudades a lo largo de las últimas décadas del siglo XX incidió en espacios con múltiples centros. La urbanización fue alimentada por el progreso en los sistemas de transportes, por la evolución de las telecomunicaciones y por la migración con dirección campo - ciudad. La pobreza urbana se instalaba en los espacios no ocupados por las clases superiores (Pereira, 2012). Al concentrar la parte expresiva de la red urbana regional, las capitales también concentran la mayoría de los problemas urbanos. Las ciudades crecieron marcadas por la ocupación dispersa y discontinua (igualmente a la registrada en Brasil) - con consumo extensivo del suelo.

La urbanización nordestina se caracteriza por ser de formación rápida y reciente. Donde el desarrollo y la dinámica de los Estados dependen significativamente del papel desempeñado por las ciudades - capitales. La baja participación de los sectores productivos industriales es una característica presente en todas las capitales, en menor grado en las regiones metropolitanas. De modo que el perfil económico urbano es moldeado, fundamentalmente, por el comercio, la administración pública y los servicios.

De modo análogo a la concentración de la mayor proporción de pobreza absoluta, la segregación socio espacial y la exclusión a los atributos del bien estar urbano son más expresivas en las ciudades nordestinas. Las particularidades económicas, sociales e institucionales presentes en el Nordeste brasileño potencializan las características negativas de las ciudades del capitalismo periférico y dibujan un peculiar contexto urbano, traducido en las dimensiones del déficit habitacional y de asentamientos precarios con respecto al diagnóstico nacional. A continuación, se describe el déficit habitacional de los Estados, regiones metropolitanas nordestinas y de Brasil durante los años 2015 y 2014.

Tabla 5.7.

Déficit habitacional Nordeste y Brasil - 2015 - 2014

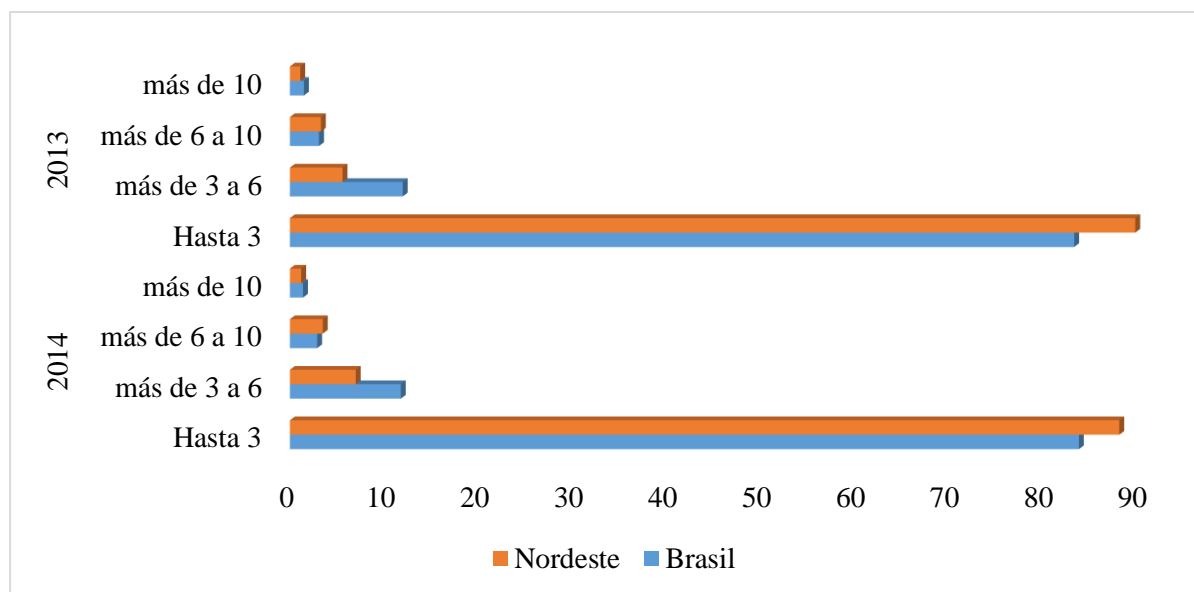
	2015			2014		
	Abs.- Total	Abs.- Urbano	Relativo - Total	Abs.- Total	Abs.- Urbano	Relativo - Total
Bahia	461.700	368.630	9,2	437.472	353.394	8,8
RM Salvador	139.173	137.016	10,1	120.503	119.536	8,7
Sergipe	90.173	74.829	12,8	69.032	54.214	9,9
Alagoas	96.669	79.829	9,2	122.063	101.720	12,2
Pernambuco	285.251	240.811	9,6	274.905	239.605	9,3
RM Recife	130.142	127.299	10,2	128.920	124.335	10,2
Paraíba	123.358	109.275	9,8	135.153	118.338	11,1
Rio Grande do Norte	115.558	97.833	10,6	97.833	78.938	9,1
Ceará	302.623	224.740	10,7	283.102	210.003	10,2
RM Fortaleza	147.111	144.057	12,3	123.644	120.256	10,5
Piauí	104.215	74.410	10,9	88.569	62.785	9,2
Maranhão	392.308	172.333	20,0	392.517	170.192	20,4
Nordeste	1.971.856	1.442.690	11,0	1.900.646	1.389.189	10,8
Brasil	6.355.743	5.572.700	9,3	6.068.061	5.315.251	9

Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

El Nordeste concentra el 31% del déficit del país, a la vez que retiene el 27% de la población nacional. En los dos periodos de publicación más reciente, los valores del déficit nordestino son superiores a los registrados en el país, constando, asimismo un movimiento de empeora registrado en los dos últimos periodos señalados. Por tratarse de un espacio con población mayoritariamente urbana, los valores del déficit urbano se acercan a los valores del déficit total. Los comportamientos del déficit detallado por clases de renta, comparando Nordeste - Brasil son presentados en el gráfico 5.5.

Gráfico 5.5.

Déficit habitacional por clases de renta en Brasil - Nordeste 2013 - 2014



Fuente: Fundação João Pinheiro (2018)

Al observar la dimensión del déficit habitacional agrupados por nivel de renta, se nota que el déficit ya excesivamente elevado entre las clases de renta con menos de tres sueldos mínimos en Brasil, es todavía más grande en el contexto nordestino. Al mismo tiempo, la región presenta los menores valores del indicador cuando es aplicado a las clases de rentas superiores a los tres sueldos mínimos. Al confrontar los valores expuestos en la tabla 5.7. con los del gráfico 5.5. se puede afirmar que la situación de desventaja del déficit Nordeste *versus* Brasil no se aplica a todas las categorías de renta consideradas. Es decir, la dimensión del déficit nordestino es especialmente más favorable dentro de los niveles de renta media y alta y más expresiva cuando aplicada al grupo de renta más baja. Juntamente con la actuación concentrada del mercado inmobiliario y de la mayor concentración de renta, este aspecto del déficit habitacional se debe, también, al hecho de que la población pobre se presenta en mayor proporción en el contexto nordestino que en el nacional.

La dimensión del déficit se refleja en el espacio por medio del número de ocupaciones irregulares, cuantificadas en el caso brasileño por la proporción de *aglomerados precarios*. De acuerdo con los datos más recientemente publicados, la distribución de viviendas y de personas en *aglomerados precarios* y las respectivas proporciones dentro de las capitales nordestinas son descritas en la tabla 5.8.

Tabla 5.8.

Distribución de viviendas y personas residentes en aglomerados precarios en las capitales nordestinas respecto a los domicilios y la población total - 2010

	Población	Total	Proporción	Viviendas	Total	Proporción
Salvador	882.204	2.668.078	33,07%	275.327	858.887	32,06%
Aracajú	61.847	570.417	10,84%	17.420	169.493	10,28%
Maceió	114.659	930.363	12,32%	32.314	274.059	11,79%
Recife	349.920	1.531.394	22,85%	102.271	470.754	21,72%
João Pessoa	91.351	719.737	12,69%	25.498	213.256	11,96%
Natal	80.774	802.128	10,07%	22.533	235.522	9,57%
Fortaleza	396.370	2.448.920	16,19%	108.903	710.066	15,34%
Teresina	131.451	812.194	16,18%	35.075	222.154	15,79%
São Luis	232.912	1.012.856	23,00%	61.781	276.812	22,32%
Total NE	2.341.488	11.496.087	20,37%	681.122	3.431.003	19,85%
Promedio de capitales brasileñas	273.545,35	1.733.654,38	13,96%	77.767,65	541.774,08	13,05%

Fuente: IBGE (2018)

Al comparar los valores de los números y las proporciones de *aglomerados precarios* de las capitales nordestinas con los valores promedios brasileños, los datos demuestran que tanto la dimensión del déficit habitacional del Nordeste como la proporción de *aglomerados precarios* en sus capitales son superiores al diagnóstico existente en Brasil. Las capitales de las regiones metropolitanas tienen una mayor proporción de residentes en este modelo de asentamiento, acompañadas por las ciudades de São Luis y Teresina.

Al mismo tiempo, la proporción identificada en el Nordeste como un todo es significativamente superior a las capitales, esta información asociada al cuadro de concentración espacial en los entornos metropolitanos, sugiere un movimiento de extensión de estos aglomerados hacia fuera de los límites administrativos de las capitales, lo que tiene sentido, al seguir el movimiento de desplazamiento - expulsión de los más pobres.

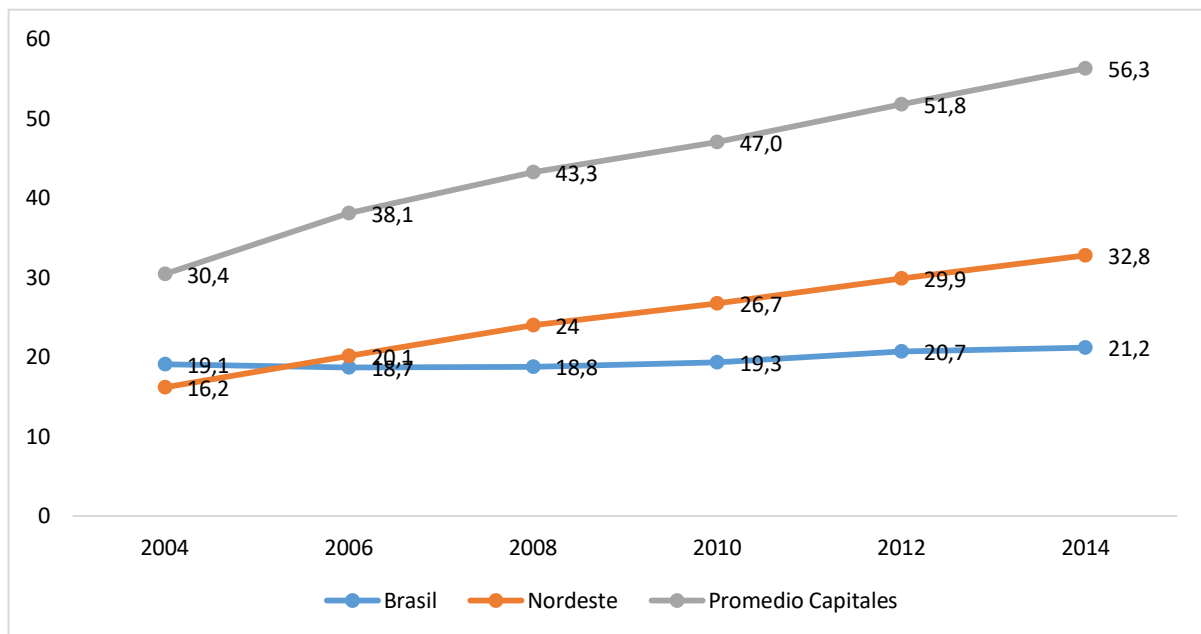
La mayor proporción de asentamientos precarios fuera de las capitales también se justifica por el predominio de las políticas urbanas impartidas por el gobierno federal en las ciudades capitales en todo el país. En este sentido, D'ottaviano y Pasternak (2015) al analizar los datos relativos al acceso a la infraestructura en las viviendas, señala la condición favorable especialmente en las regiones Nordeste y Norte del país. En el caso del Nordeste, el acceso al

agua y a la red de alcantarillado en los asentamientos informales es superior al de los de los pequeños municipios.

La violencia también afectó al Nordeste de forma diferenciada respecto al resto del país, en el tiempo (empeoramiento posterior) y en la dimensión (tasas considerablemente superiores a las nacionales). Los comportamientos de las tasas de homicidios por armas de fuego por cada 100 mil habitantes aplicado al Brasil, al Nordeste y a las capitales de Estado, están representados en el gráfico 5.6., que demuestra la tendencia del indicador desde el año 2004. Conviene señalar que las capitales se distinguen unas de las otras, algunas demuestran situaciones más críticas, como se puede observar por medio del grafico 5.7.

Gráfico 5.6.

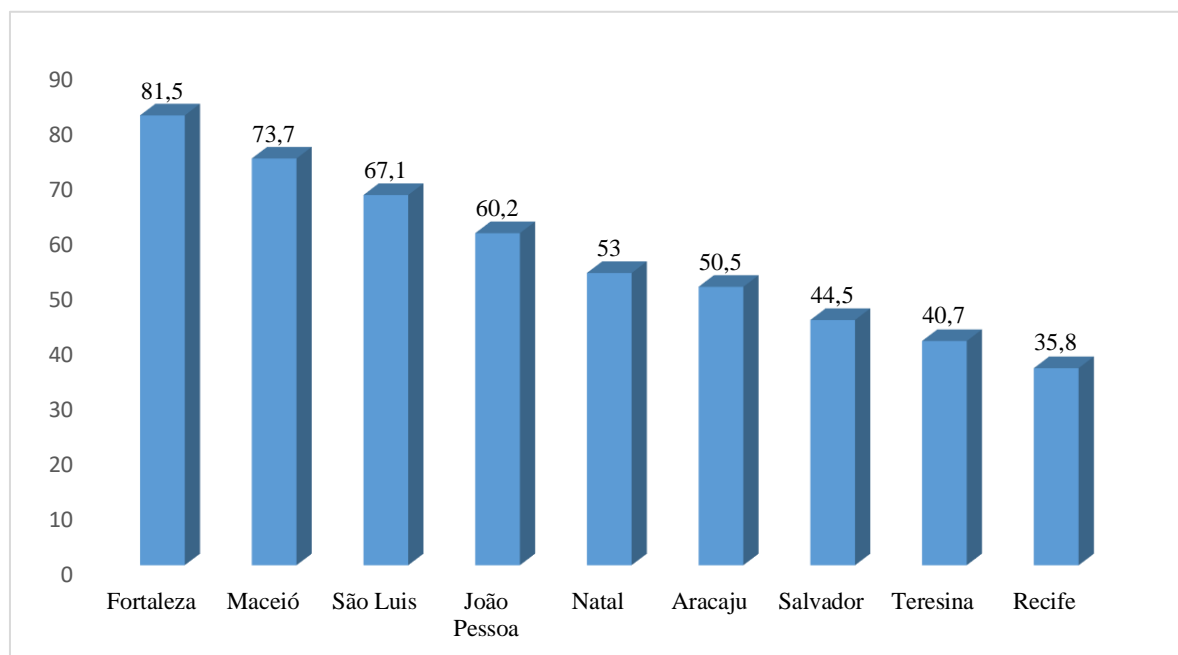
Evolución de las tasas de homicidio por armas de fuego (Brasil/ Nordeste/ Capitales)



Fuente: mapadaviolencia (2018)

Gráfico 5.7.

Tasas de Homicidio por armas de fuego de las capitales nordestinas (2014)



Fuente: mapadaviolencia (2018)

A lo largo de la primera década del siglo XX, la tasa de homicidio en el Nordeste pasó a ser más grande que la tasa en Brasil, ganando cada vez más distancia del promedio nacional. Desde entonces, el comportamiento nacional de este indicador pasó a ser significativamente influenciado por el desempeño regional. La gran distancia existente entre las tasas de homicidio en las capitales y la tasa regional, denota que la violencia consiste en un fenómeno netamente urbano, donde, las capitales nordestinas se destacan por concentrar la mayor parcela de este tipo de crimen en el país.

Otro punto de interés con respecto al comportamiento de este indicador se refiere al marco temporal en el cual se dio la aceleración de las tasas de homicidios, que ha sido el mismo en el cual se observó el crecimiento económico y las mejoras sociales reflejadas en los valores de los IDHs. Haciendo un contrapunto entre las informaciones contenidas en el gráfico 5.6. con los gráficos 5.3. y 5.4., en los cuales representan la evolución de los Productos y de los IDHs, se observa que la violencia registró el crecimiento más expresivo exactamente en el mejor momento para la economía y para los avances sociales en la región.

El gráfico 5.7. denota las tasas separadas por las capitales nordestinas, estas capitales son las primeras de la lista de ciudades más peligrosas del país, destacando las ciudades de Fortaleza y Maceió, como la primera y segunda capital más violenta de Brasil, respectivamente. De todos modos, la concentración de los crímenes a nivel intra ciudad tampoco es homogénea,

los delitos contra la vida suelen concentrarse en los espacios con más pobreza y vulnerabilidad⁷⁸. La principal causa de los homicidios se relaciona con el narcotráfico, siendo, los controles de territorio entre pandillas rivales, la represalia a los consumidores que no pagan sus deudas y la actuación policial en medio del combate al narcotráfico, además de las muertes de los propios policías en los enfrentamientos, las principales causas de los homicidios. Las víctimas de homicidios suelen ser hombres, jóvenes, pobres y comúnmente moradores de espacios vulnerables.

Los grupos vulnerables de las capitales nordestinas son compuestos, en su mayoría, por grupos de migrantes de zonas rurales y de sus descendientes, los cuales fueron expulsados por las condiciones climáticas y por la estructura de propiedad marcada por la extrema concentración de tierras. Los elementos culturales y los valores (en todas las clases sociales) arraigados desde el campo son especialmente fuertes y resistentes al cambio en los contextos de estas ciudades. Véase más detalles sobre estas capitales en el siguiente apartado.

5.4. Capitales nordestinas: características de los principales núcleos urbanos

Los principales núcleos urbanos del Nordeste son las capitales de estado. Existen especificidades con respecto al patrón y al modelo de urbanización comunes entre estas ciudades, en las cuales, la subordinación a la lógica externa vigente (la internacional y la nacional) es la característica principal de sus estructuraciones. Los primeros impulsos hacia la densificación de las capitales del Nordeste brasileño se dieron junto al desarrollo de la infraestructura logística y de los medios de comunicación en las primeras décadas del siglo XX. Los patrones civilizatorios europeos fueron sentidos en estas capitales por la presencia del modelo urbanístico higienista que fue característico de este periodo.

Si, por un lado, la modernidad urbana motivaba a que las capitales nordestinas recibiesen, gradualmente, a los miembros de la aristocracia provenientes del campo, atraídos por su estilo de vida ya a finales del siglo XIX; por el otro, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, las condiciones climáticas y el proceso de incorporación de nuevas tecnologías en el campo estimularon el movimiento de migración de la pobreza rural en dirección a estas capitales. En este sentido, la comprensión de lo urbano nordestino pasa por el entendimiento de las sociedades y de las estructuras agrarias que formaron las bases para la constitución de sus actuales ciudades. Las consecuencias espaciales fueron sentidas en los espacios marcados

⁷⁸ Tal hecho será verificado en la presentación de los estudios de caso que integran a esta tesis.

por el conflicto social con cultura patrimonialista. En ello, la explosión de la ocupación informal del suelo ocurrió entre los años 80 - 90 del siglo XX y consolidó las estructuras urbanas segregadas, marcadas por la exclusión económica, social y urbanística.

Tratándose del espacio de primera ocupación del país, en el Nordeste se encuentra la ciudad que fue la primera capital nacional: Salvador. El desarrollo espacial de sus principales núcleos poblacionales tuvo estrecha relación con los intereses pioneros de la metrópoli portuguesa. Las economías de aglomeración direccionaban los sentidos asumidos por las consiguientes inversiones en diferentes periodos de la historia económica regional. Asimismo, conviene señalar que la región cuenta con dos capitales previamente planificadas: Aracajú y Teresina.

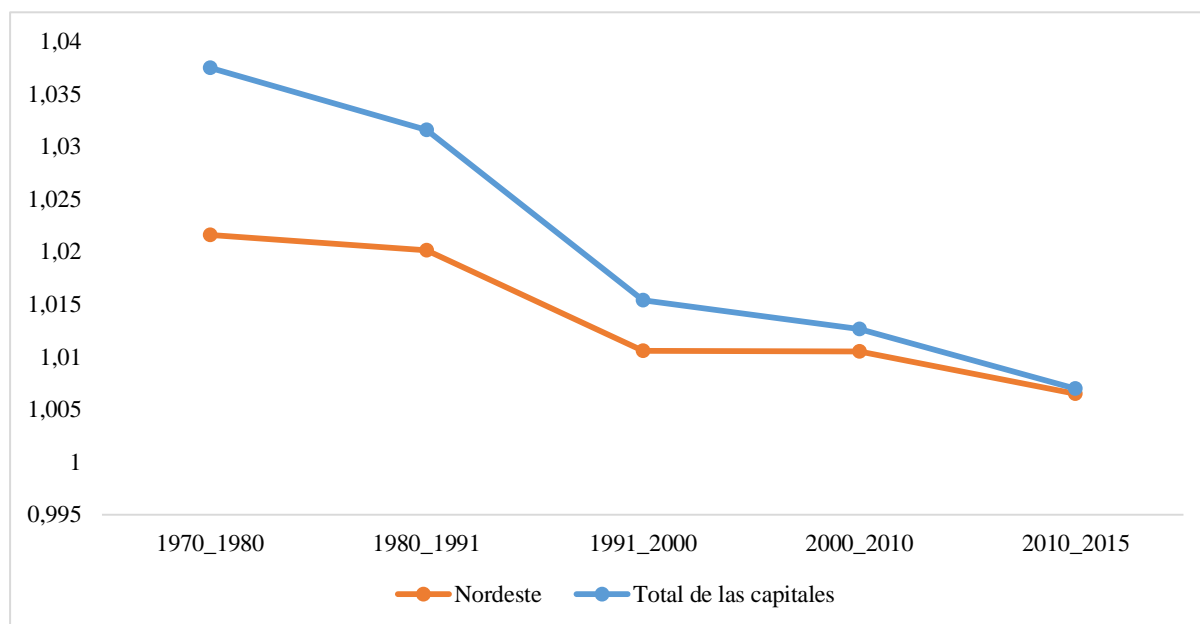
Ocho de las nueve capitales nordestinas se ubican en la costa⁷⁹, en espacios vinculados a antiguos núcleos concentradores de las actividades ligadas al mercado externo - mayoritariamente localizados en zonas donde estaban los antiguos puertos de exportación y las bases militares de defensa del territorio - los cuales fueron pioneros en desvelarse como espacios propicios para acomodar las sedes de administración pública. Pereira (2012) destaca que, aunque las capitales nordestinas eran costeras no eran marítimas, señalando que la ubicación en la costa se debía a la preponderancia de los puertos para el comercio exterior, especialmente con Europa.

Fueron dos los movimientos migratorios principales que partieron desde el campo nordestino: a la región industrializada - Sudeste, especialmente a las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo; y, a las capitales de estado de esta misma región. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, los espacios de las ciudades capitales se destacaron como los más dinámicos del Nordeste, implicando en comportamientos de las tasas de crecimiento demográfico superior al regional, como se observa en el gráfico 5.8., a continuación.

⁷⁹ La única capital de Estado no localizada en la costa es Teresina, capital de Piauí, cuyo desarrollo estuvo vinculado a la presencia del río Parnaíba. La capital fue elegida por tener una posición estratégica para fines logísticos.

Gráfico 5.8.

Tasas de crecimiento comparadas: ciudades capitales versus Nordeste



Fuente: IBGE (2018)

Al comparar las tasas de crecimiento de las ciudades - capitales y de la región como un todo, durante las últimas décadas, se puede notar el crecimiento siempre superior de dichas capitales. A lo largo de los periodos descritos en el gráfico 5.8., las tasas de crecimiento presentaron comportamientos positivos y descendentes, con tendencia a la conversión, de modo que en el período 2010 - 2015, la tasa de crecimiento nordestina fue de 1,0065102 mientras que las capitales alcanzaron una tasa de 1,00699233, es decir, técnicamente, las tasas fueron las mismas. El protagonismo de los espacios metropolitanos (inversión productiva y densificación demográfica por medio de grandes conjuntos habitacionales) presionaron la desaceleración del crecimiento demográfico de las capitales. Asimismo, las políticas de interiorización del desarrollo y la disminución del crecimiento vegetativo fueron fundamentales para el cambio en la tendencia.

Desde una perspectiva histórica y espacial, tras los años 60 comenzó un proceso de expansión horizontal motivado por los programas gubernamentales de conjuntos habitacionales planificados y por las ocupaciones espontáneas con predominio de los vacíos urbanos resultantes de la rígida estructura de propiedad y del impulso de la especulación inmobiliaria. Las áreas periféricas albergan un gran contingente poblacional (Braga, 2004). Las ciudades crecieron subordinadas a los intereses del capital privado y del Estado que a partir de esta década actuó por medio de proyectos habitacionales públicos, periodo en que los

problemas urbanos de las ciudades ya tenían grandes dimensiones. El Estado por medio del BNH y de la política de construcción de conjuntos habitacionales en las periferias de las ciudades, en algunos casos en zonas aún clasificadas como rurales, inauguró y dirigió la forma de crecimiento extensivo y fragmentado inducido por el desarrollo de sistemas de transportes.

Las fuerzas de crecimiento espacial de estas capitales fueron animadas por los intereses de los mercados inmobiliarios con prácticas de captación del Estado, así como por la existencia de políticas públicas de vivienda y el desarrollo de la ciudad informal. El clientelismo y el patrimonialismo fueron especialmente fuertes en la construcción de estas ciudades; ante al fuerte incremento poblacional, por lo general, las demandas por servicios urbanos fueron superiores a la capacidad financiera de los municipios.

Con respecto a la estructura, el IBGE (2007) define que las ciudades capitales integrantes de las regiones metropolitanas (Fortaleza, Recife y Salvador) se encuadran en la tercera categoría dentro de la clasificación jerárquica nacional (la de metrópolis); y, las otras seis capitales de Estado se clasifican como capitales regionales, categorizadas con capacidad de gestión inmediatamente inferior a la de las metrópolis. Juntas, las tres regiones metropolitanas ejercen influencia sobre todo el territorio nordestino, de tal modo que los flujos migratorios internos se dieron, especialmente, desde pequeñas y medianas ciudades a las respectivas capitales de Estado; y, entre los Estados hacia las tres principales ciudades y sus entornos. El peso que los núcleos de las capitales presentan dentro de sus respectivos Estados, está reflejado por la concentración demográfica y productiva en un área espacial reducida, como puede ser visto en la tabla 5.9.

Tabla 5.9.

Concentración demográfica, productiva y espacial de las capitales del Nordeste

	Población (2015)			PIB (2016)			Área
	Capitales ⁸⁰	Respectivos Estados	Part. (%)	Capitales	Respectivos Estados	Part. (%)	Part. (%)
Salvador	2.921.087	15.220.335	19,19%	61102373	258649049	23,62%	0,12%
Aracajú	632.744	2.248.682	28,14%	16498482	38866964	42,45%	0,83%
Maceió	1.013.773	3.344.961	30,31%	21306116	49456362	43,08%	1,83%
Recife	1.617.183	9.359.494	17,28%	49544088	167289930	29,62%	0,22%
João Pessoa	791.438	3.976.321	19,90%	18716855	59088986	31,68%	0,37%
Natal	869.954	3.450.361	25,21%	21845481	59660847	36,62%	0,32%
Fortaleza	2.591.188	8.923.524	29,04%	60141145	138378785	43,46%	0,21%
Teresina	844.245	3.206.665	26,33%	19149955	41405815	46,25%	0,55%
São Luís	1.073.893	6.910.367	15,54%	28323357	85286226	33,21%	0,25%
Nordeste	12.355.505	56.640.710	21,81%	296627852	898082964	33,03%	0,29%

Fuente: IBGE (2018)

La red urbana nordestina se compone de cinco núcleos metropolitanos con más de 1 millón de habitantes y contiene algunos de los mercados urbanos más grandes del país, en donde, toda la red depende significativamente de las metrópolis y de sus espacios inmediatos. La participación relativa de estos núcleos es todavía más expresiva si tomamos a los municipios pertenecientes a las regiones metropolitanas, donde se ubican muchas empresas y un número importante de conjuntos habitacionales para las clases de renta baja, provocando la densificación del borde periférico, más allá de los límites administrativos de los municipios de las capitales. La concentración se muestra especialmente expresiva en términos de producción, en la medida en que ninguna de las capitales consideradas tiene menos de ¼ del total producido por su respectivo Estado. Las capitales (con excepción de los municipios metropolitanos) eran responsables por el 33,03% del PIB (2016) y 21,81% de la población del Nordeste en 2015.

Las nueve capitales nordestinas presentan especificidades relativas al proceso histórico de desarrollo en términos de actividades económicas estructurantes, así como las instituciones y sociedades vinculadas a ellas. Se trata de ciudades que representan las sedes políticas administrativas de sus respectivos Estados, concentran las infraestructuras, son los polos

⁸⁰ Valores estimados por el IBGE

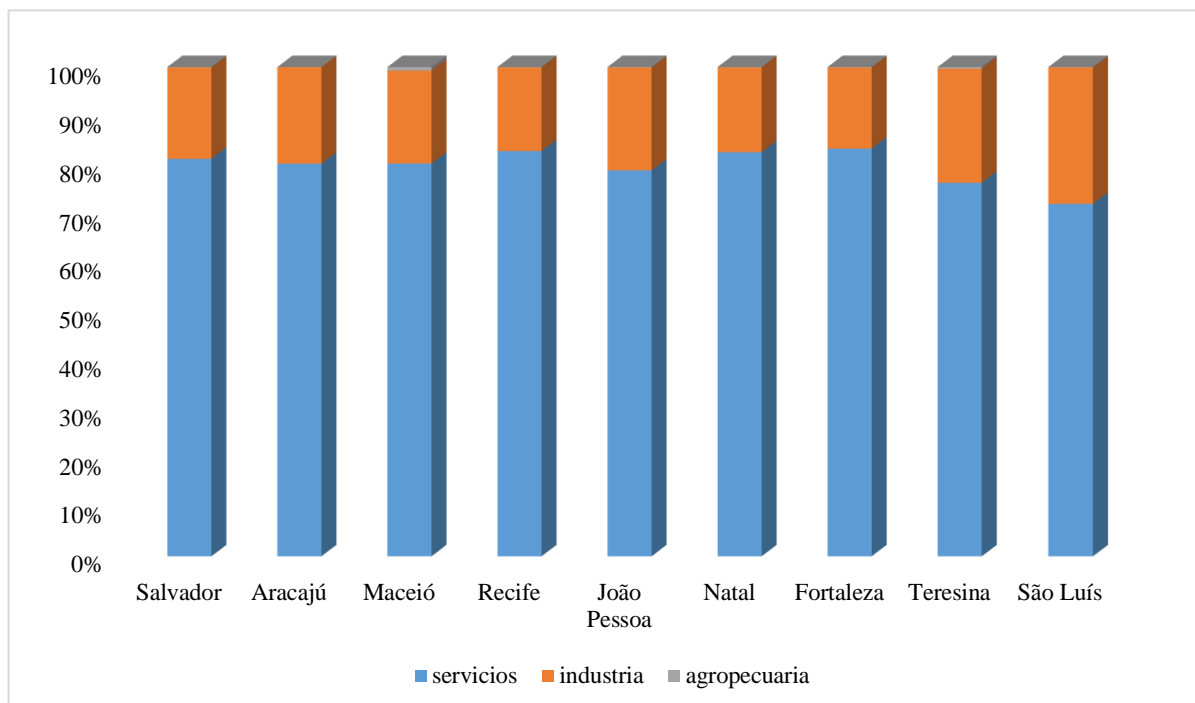
turísticos y albergan las redes de servicios de educación y de salud tanto pública como privada. Son, también, los centros de consumo y polos de pequeñas industrias. No obstante, en estos espacios no se formó un sector productivo ni sólido ni endógeno ni diversificado de proporciones significativas.

La base de la economía partió, fundamentalmente, de un sistema agro exportador con bajo dinamismo interno. La concentración productiva y de renta incidió en el predominio de estructuras económicas sumamente vulnerables a los cambios políticos, institucionales y productivos, marcada por un pequeño mercado consumidor. Se trata de espacios de economía deprimida altamente dependiente de los recursos del gobierno central sin la capacidad para generar empleos de calidad a gran escala capaces de garantizar el acceso a la ciudadanía a la población local.

En términos de participación de los principales sectores económicos, las economías de las ciudades-capitales nordestinas, desagrupadas y agrupadas, están distribuidas de los siguientes modos:

Gráfico 5.9.

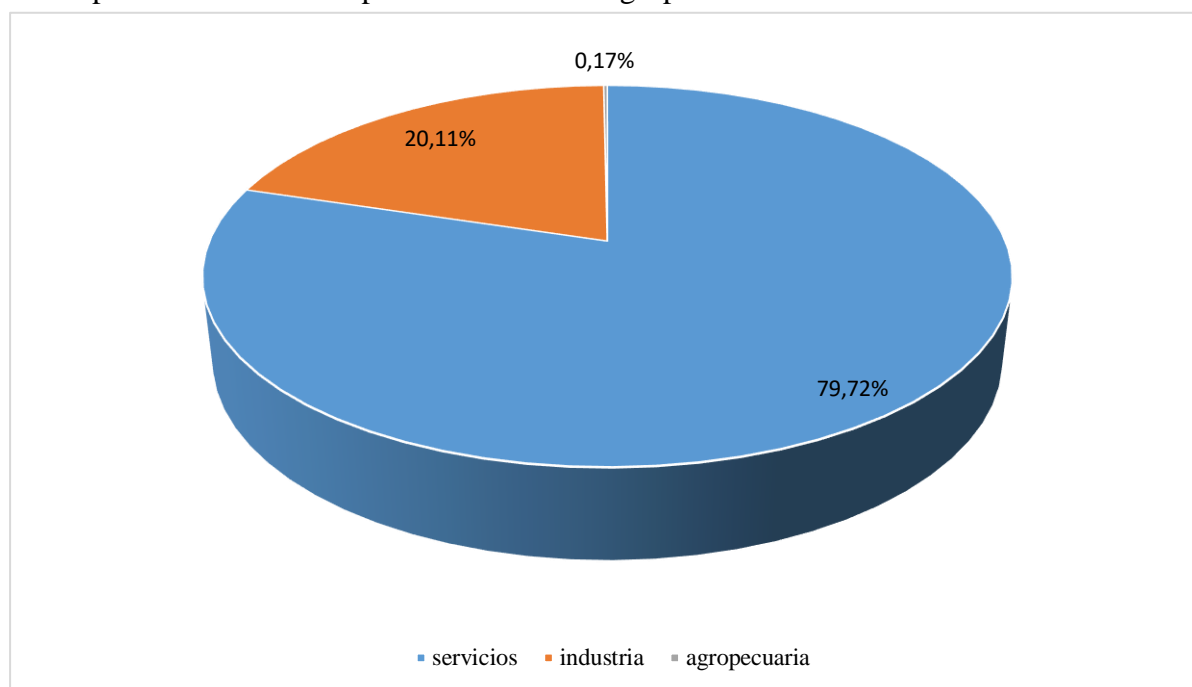
Composición del PIB - capitales nordestinas desagrupadas - 2016



Fuente: IBGE (2018)

Gráfico 5.10.

Participación en el PIB - capitales nordestinas agrupadas - 2016



Fuente: IBGE (2018)

Las economías de las capitales de la región se componen, mayoritariamente por el sector de servicios, en el cual se encuadran la administración pública, el sector comercial, los servicios de educación, sanidad y seguridad, entre otros. Concomitantemente, los servicios representan la principal fuente de empleos⁸¹. Ante la falta de estructuras productivas densas con capacidad de absorción de la demanda, la concentración de empresas del sector de comercio y servicios, además del turismo se convierten en las principales alternativas de inserción formal a la economía urbana de estas ciudades. Las relaciones sociales, basadas en el clientelismo, determinaron la forma con la cual se distribuían las plazas en la administración pública, lo que beneficiaba a los dueños del poder económico que trasladaron el antiguo dominio, vinculado a los latifundios agroexportadores, a la administración de las ciudades. Merece destacar el papel de la economía informal e ilegal en las capitales, ambas con precarios vínculos laborales.

Con respecto al desarrollo espacial, en estas capitales, la diversidad funcional predomina con respecto a las aglomeraciones mono funcionales. Las zonas más valoradas por los grupos de mayor poder adquisitivo suelen ubicarse cerca de los recursos naturales, especialmente en las áreas costeras, con patrones de ocupación en edificios, donde las inversiones públicas suelen

⁸¹ Ver detalles sobre estadísticas de empleos en Brasil en CAGED - RAIS – Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil.

actuar orientadas a beneficiar áreas de intereses privados. Pereira (2012) apunta que la incorporación de las playas al tejido urbano se conecta a la racionalidad que direcciona el crecimiento espacial de las ciudades, movimiento que fue resultado de la cultura de incorporar el ocio, la exclusividad y la vivienda. El componente *status*, adjunto a la valorización sociocultural, restringe los grupos.

La mejor dotación de infraestructura de servicios y equipamientos urbanos se concentra alrededor de las zonas más valoradas, actuando como soporte al mercado inmobiliario. Las funciones asumidas por el Estado interactúan con los segmentos capitalistas y de construcción, donde los pobres se convierten en el grupo más vulnerable a la expropiación y “expulsión” de la ciudad consolidada⁸² hacia límites cada vez más lejanos. En este sentido, las fuerzas estructuradoras de las ciudades son, básicamente, dos: los intereses del capital inmobiliario y la lógica de la necesidad de los grupos de baja renta con ocupaciones informales, muchas en áreas de riesgo y de protección ambiental.

No se trata de la ausencia de una legislación específica dedicada a la cuestión urbana, sino del alejamiento y/o adecuación entre la normativa y la aplicabilidad efectiva en la totalidad del espacio y a todos los grupos sociales. El conflicto de interés que involucran grandes capitales, empresas, bancos, Estados y sociedad tiene más influencia en la construcción de los espacios urbanos respecto a las propias leyes urbanísticas. Pedrão (2009) describía la ciudad de Salvador como un montón de construcciones populares y unas verticalizaciones puntuales para grupos medios y altos de renta, en un escenario de segregación, exclusión, violencia y relaciones desiguales entre clases. La tendencia de la urbanización reciente es de proliferación de centros comerciales y con el predominio de un urbanismo legitimador del alejamiento de las clases sociales, impregnadas por elementos ideológicos heredados de una sociedad, mayoritariamente, estructurada sobre la esclavitud. De modo que el diagnóstico de Salvador realizado por el autor se puede aplicar, en mayor o menor grado, a las demás capitales de la Región.

Las políticas de habitación estatales (federal, estatal y municipal) dirigida a la población de renta baja, caracterizadas por la construcción de grandes conjuntos habitacionales en los límites de la mancha urbana de las ciudades, son las marcas principales de la política urbana focalizada en estos grupos de renta. En la medida que se induce al crecimiento expansivo de las ciudades

⁸² Hubo un intento de sistematizar los puntos comunes respecto al desarrollo urbano en las capitales nordestinas, ver detalles específicos del desarrollo urbano de cada ciudad en los textos descritos en la referencia bibliográfica sobre las Salvador, Aracajú, Recife, João Pessoa, Natal, Teresina y São Luis. Los casos de Maceió y Fortaleza son expuestos exhaustivamente en la tesis.

aumenta la proporción de vacíos urbanos, retenidos por prácticas especulativas. De forma paralela, se consolidaron las urbanizaciones horizontales periféricas para las clases altas como formas de auto segregación, especialmente, en las tres regiones metropolitanas.

Los proyectos públicos fueron históricamente capitaneados por el sector privado regido por lógicas especulativas en un escenario de concentración de posesión de tierras. La concentración de tierras en manos de pocos propietarios (aún más expresivos en el Nordeste) y las inversiones y políticas públicas generan mayores beneficios al sector privado. Las clases de más baja renta (demanda insolvente) se concentraron en espacios rechazados por el mercado inmobiliario, y que, generalmente, por distintos factores, son inadecuados para la urbanización. Asimismo, estas clases ocupan conjuntos habitacionales ubicados en los límites de las ciudades, oriundos de programas de remoción de asentamientos informales.

Melo (2010) al señalar la configuración del lugar de los pobres en la ciudad de Maceió destaca que estos suelen estar en espacios de ocupación informal, en zonas impropias para la urbanización o reservadas a las políticas de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS). Las llamadas ZEIS se originan, especialmente, para atender a la población proveniente de la ciudad informal y aunque suelen ser dotadas de infraestructuras y de un patrón urbanístico superior al identificado en las ocupaciones, concentran aspectos relativos a la pobreza y a la exclusión social de sus moradores.

En síntesis, los grupos de renta superiores acceden a la vivienda por medio del mercado inmobiliario, donde la capacidad de pago determina el lugar y la forma de vivir. El poder adquisitivo guía la lógica de segregación y, gradualmente, las clases sociales son separadas en áreas más o menos valoradas. Además del lugar de residencia, la capacidad de pago determina, también, la calidad arquitectónica, la complejidad del aparato de seguridad y la oferta de servicios que son ofrecidos dentro de las urbanizaciones. La forma de vivir tiene un fuerte poder simbólico vinculado al *status* de quien allí vive, estando este elemento simbólico especialmente arraigado en estos espacios que descendieron, en gran medida, de organizaciones sociales esclavistas con valores feudales. Los más pobres, al tiempo que no poseen renta monetaria, se quedan excluidos de la lógica jerarquizada adoptada por el mercado inmobiliario formal y también de los programas de subsidios del gobierno. Es decir, la población más vulnerable no puede acceder ni a los mecanismos privados ni a los públicos oficiales.

5.5. Consideraciones finales sobre la urbanización y las ciudades del Nordeste de Brasil

Ribeiro (2004) argumentaba que la situación descrita como ingobernabilidad de las metrópolis brasileñas se debía a tres razones fundamentales: el tamaño y la complejidad de los problemas; un cuadro de fragmentación institucional y desinterés político; y la inexistencia de valores que promuevan acciones colectivas. Maricato (2010), al analizar el texto y las condiciones relativas a la aplicabilidad de la política urbana en Brasil, destaca que la urbanización en los países pobres obedece a determinadas características no comunes al mundo desarrollado, la autora afirma que las diferencias son derivadas del poder de regulación del Estado y del alcance del mercado privado de los inmuebles, además de que en ciudades como México DF, São Paulo, Bogotá, etc. la urbanización fue animada por trabajadores pobres de la industria, que igualmente seguían en su condición de desventaja con sueldos muy bajos y eran obligados a ocupar zonas relegadas del mercado formal, como las áreas de riesgo y aquellas en cuestas.

Ya que Brasil es un país con dimensiones continentales que fue estructurado con base a las demandas surgidas por el mercado externo, en donde la dinámica productiva vinculada a la industria no afectó de forma homogénea a todo el espacio, estas características urbanas propias de los países periféricos tienden a ser potencializadas en determinados espacios dentro del mismo país. Cada uno de los territorios asumió distintas formas de instituciones y de estructuras productivas y sociales; estas estructuras diferenciadas implicaron, igualmente, reacciones particulares a los procesos que afectaron al país como un todo, como la urbanización, por ejemplo. Las regiones asumieron movimientos y especificidades que las distinguieron unas de las otras en términos de motivación, ritmo de crecimiento y patrón de ocupación espacial.

Debido a que el Nordeste es un área antigua de población, sufrió las herencias de la ocupación económica inicial. Las innovaciones sociales y materiales encontraron gran resistencia cristalizada en sociedades y espacios arcaicos. Los elementos históricos produjeron y reprodujeron las estructuras de desigualdades oligárquicas impuestas por los grupos económicos de la élite. La estructura de propiedad de la tierra dificultó la mejor distribución del ingreso y la ampliación del consumo, contribuyendo a mantener a millones de personas en la pobreza al mismo tiempo que impedía una urbanización más significativa (Silva y Silva, 2003; Silveira, 2007). El modelo de sociedad implantado en el Brasil colonial —marcado por la concentración de renta y de suelo— fue más fuerte en el Nordeste. En este contexto, esta región se ha destacado históricamente por ser el espacio más pobre y concentrador de los

problemas más críticos a nivel de Brasil, siendo el principal expulsor de migrantes en el espacio nacional.

En este territorio, la urbanización asumió un ritmo más lento con respecto al país como un todo. Diversos atributos como la elevada concentración de renta que limitaba la formación de un mercado consumidor, la resistencia al cambio por parte de las élites y la arraigada cultura rural fueron algunos de los factores que inhibieron la formación de estructuras sociales más modernas acompañadas con los cambios que se producían nacionalmente. La mayor pobreza y desigualdad relativa potenciaron los efectos y las proporciones de las características de la urbanización del capitalismo periférico, reflejados en los valores más expresivos de los déficits habitacionales y de los asentamientos precarios. Por otra parte, los índices de violencia fueron análogos al retraso de la urbanización, pero asumieron tasas aún superiores a las registradas en el resto del país, en donde el aumento de la delincuencia sucedió en medio de un contexto analítico sumamente positivo en términos de desempeño económico y de avances sociales. En el contexto actual, la violencia regional asume un carácter esencialmente urbano.

Las ciudades capitales son los principales núcleos urbanos de la Región y, aunque ambas presenten especificidades históricas, sociales e institucionales, tienen características comunes. La mayoría —a excepción de Teresina (capital de Piauí)— se desarrollaron en la costa, en espacios que representaron una importancia económica o militar durante el período colonial y crecieron sin planificación urbana. La elevada concentración de renta y la tradición en procesos de captación del Estado favorecen a las prácticas patrimonialistas y clientelistas ya sumamente representativas en Brasil.

Estas capitales contaron con incipientes sistemas productivos vinculados a la industria. La urbanización fue estimulada por la expulsión de los trabajadores del campo y por la concentración de servicios, por la administración pública y por la mejora de la infraestructura logística. En todas las capitales se observó un desarrollo urbano acelerado, obedeciendo a una relación con la estructura concentrada de propiedad del suelo y con la modernización de las actividades rurales, así como con condiciones climáticas inhóspitas en determinadas zonas.

De igual modo, al observar el contexto nacional, las ciudades del Nordeste se desarrollaron bajo el protagonismo de capitales y de juegos de intereses públicos y privados. El Estado actúa de acuerdo con la lógica de los grupos dominantes, que suelen reforzar su poder al concentrarlo en manos de pocas familias y diseminarlo en las distintas esferas de poder institucionales (político, jurídico, económico y de los medios de comunicación). La condición de región pobre

y periférica redundó en mayores dimensiones de la pobreza y de la desigualdad urbana, lo que conllevó a que los fenómenos sociales urbanos negativos se perciban ampliamente.

Las estructuras sociales arcaicas en conjunto con la baja capacidad de adecuación a los cambios producidos por el capitalismo agudizaron las características del espacio periférico en el Nordeste, donde la vulnerabilidad local tiene raíces en la sumisión tanto al ámbito internacional como al nacional. La desigualdad de oportunidades genera estructuras sociales con barreras todavía menos propensas hacia a la movilidad social ascendente. El clasismo, la lógica patriarcal y el sentido de castas son más evidentes en este territorio de Brasil.

Conviene señalar que la región del nordeste tiene en su historia marcas de la violencia ligadas tanto al arraigo de la cultura del honor rural como a la principal práctica de bandolerismo social registrada en Brasil. El espacio regional fue la cuna del *cangaço* como revolución social del siglo XIX en medio de la sequía y del hambre, es decir, la revolución del primer bandidismo y de la relación pobreza-crimen o del lugar de bandidos y el espacio de la pobreza.

Para comprender e inferir los procesos y características de los espacios vulnerables de estas capitales que son los principales núcleos urbanos de la región más pobre de Brasil, se optó por elegir las dos ciudades/capitales más dispares entre sí, siendo Fortaleza, una metrópoli regional y Maceió una capital de menor porte; ambas son las capitales del nordeste con bases de estructuración económica, social e institucional más diferentes entre sí. Véase la descripción de las características de ambas ciudades y los respectivos estudios de caso en los siguientes capítulos.

Capítulo 6. Fortaleza

La ciudad de Fortaleza es la capital del Estado de Ceará y la sexta más grande ciudad brasileña y la segunda más grande del Nordeste, en términos de número de habitantes. El Estado de Ceará tiene 184 municipios y 8.904.459 habitantes que se distribuyen en un área de 148.825,6 km². Su capital, Fortaleza, concentra 2.452.185 de sus habitantes (29%) en un área de 314,930 km², que representa tan solo el 0,2% del territorio, y se beneficia del 45% del PIB, además de alrededor de la mitad de las ocupaciones del Estado. De acuerdo con la categorización definida a partir de las áreas de influencia de las ciudades, publicada por el IBGE en 2007, Fortaleza se clasifica como una metrópoli regional con área de influencia que alcanzó en 2012, 792.410,65 Km² y un total de 20.573.035 de personas, distribuidos en 786 municipios. El nivel de influencia de la capital cearense puede visualizarse claramente en la figura 6.1.:

Figura 6.1.

Región de Influencia de la ciudad de Fortaleza



Fuente: Regiões de Influências das cidades. IBGE, 2012.

El área de influencia de la ciudad de Fortaleza es la tercera más grande del Brasil. Su red urbana incluye ciudades pertenecientes a los Estados de Ceará, Piauí e Maranhão. Además de compartir el área del Estado de Río Grande do Norte con Recife. Esto significa que, forman parte del conjunto de la región de influencia de Fortaleza: las capitales de Estados São Luís,

Teresina e Natal; y las ciudades de Imperatriz, Mossoró, Juazeiro do Norte– Crato–Barbalha, Sobral Bacabal, Caxias, Pinheiro, Santa Inês, Caxias, Floriano, Parnaíba, Picos, Caicó, Pau dos Ferros, Crateús, Iguatu, Quixadá; y los Centros sub-regionales B de Balsas, Açu, Chapadinha, Pedreiras, Presidente Dutra, Campo Maior, São Raimundo Nonato, Currais Novos e Itapipoca (IBGE, 2012).

La red urbana de esta capital alcanza una distancia de 887 kilómetros hacia el Oeste, hasta São Luis, capital del Maranhão; 531 kilómetros al Sur, que incluye el municipio de Juazeiro do Norte, ubicado también en Ceará y 521 kilómetros al este con alta influencia sobre la ciudad de Natal, capital do Río Grande do Norte (IBGE, 2008). La macrocefalia es la característica principal del entorno de Fortaleza, debido a la amplitud del área de influencia y a la falta de dinamismo de los otros municipios del Estado.

Fortaleza es el 10° municipio más rico del país, concentra el 0,98% del PIB brasileño, el 7,05% del nordestino y 45% del Estado de Ceará (IBGE, 2017). Estos números, en especial, el tercero demuestra la gran importancia que Fortaleza representa territorialmente, en especial, respecto a su entorno más próximo. El peso de Fortaleza no solo se refiere respecto a la concentración demográfica, sino que la ciudad adquirió una posición privilegiada en términos económicos al interior de la región Nordeste. En este sentido, Fortaleza puede ser considerado como un lugar verdaderamente pujante dentro de una región tradicionalmente vista como la más pobre de Brasil (Vilsmair, Rosner, 2001).

Pese su condición de importante núcleo concentrador de actividades económicas, sociales y culturales, la capital cearense es muy desigual. La pobreza y la extrema pobreza alcanzan a gran parte de su población, y existe una marcada presencia de una economía informal, así como de ocupaciones irregulares de la tierra urbana. Para fines de administración pública, la ciudad se divide en seis regiones administrativas, en cada una de estas, es posible encontrar una sede del ayuntamiento, sub ayuntamientos o secretarías ejecutivas regionales responsables de atender las demandas relacionadas con temas de sanidad, educación, deporte e infraestructura del área correspondiente. Este modelo de organización administrativa no es particular de Fortaleza, sino que se aplica en otras grandes capitales de Brasil.

6.1.1. La ocupación del espacio y el proceso de urbanización.

Los primeros intentos de ocupación del territorio se registran a inicios del siglo XVII. A diferencia de la mayor parte de los espacios de la región Nordeste, el Ceará no continuó con la lógica de ocupación inicial dirigida por el comercio exterior. Dantas (2009) señala que el

relativo retraso y las características de la ocupación se deben a dos razones principales: el clima árido (93% del territorio está ubicado en zonas de semiárido) y a la naturaleza luchadora de los indígenas que allí habitaron.

El crecimiento de la capital, ubicada en la costa atlántica, respondió a una relación de subordinación con respecto al interior del Estado - los municipios del sur, donde había integración económica del espacio regional con el litoral de zonas productoras de la caña de azúcar, en especial las capitanías donde se sitúan los actuales Estados de Bahía y de Pernambuco. La agropecuaria (ganadería) cearense complementaba la economía azucarera por medio del suministro de alimentos y medios de transporte. Las instituciones que se constituyeron alrededor de la actividad creadora se basaron en relaciones clientelistas y en la gran propiedad, pero sin el predominio de mano de obra esclava, puesto que la forma itinerante y la extensión de tierras manejadas dificultaba la gestión del contingente de esclavos.

El espacio de Fortaleza se estructuró obedeciendo a la lógica militar para la defensa del territorio contra a los posibles invasores, sin significativas dimensiones en el ámbito económico productivo, que la mantuvo aislada de los núcleos más dinámicos localizados al interior del Estado. Fortaleza, representa la centralidad de poder, al constituirse en la sede administrativa, militar y política, asumiendo, también, la centralidad logística por la presencia de carreteras que, aunque precarias, conectaron a la capital con otras localidades. No obstante, la ciudad se convirtió en el principal núcleo urbano, político, económico y social del Ceará tan solo en la segunda mitad del siglo XIX. (Dantas, Borzachiello, 2009; Bruno, Farias, 2012). El desarrollo de la red urbana en el Ceará asumió características que lo diferenciaron de los demás Estados en lo que corresponde a los siguientes aspectos:

O retardamento da ocupação em relação às outras províncias; a precedência do sertão em relação ao litoral; a inserção periférica em função da atividade da pecuária ser subsidiária da atividade primaz da cana de açúcar, a inexistência de uma cidade central, mas uma rede de cidades com níveis de importância e funções relativamente equânimes. (Paiva, 2011, p. 60).

El cambio de posición respecto a la importancia de Fortaleza se produjo con el transcurso del capitalismo mercantil al capitalismo industrial, en medio del debilitamiento de la actividad agropecuaria, a la apertura del puerto para exportación en el año de 1808 y a la instalación de ferrovías. El algodón se inserta como la actividad principal (vuelta a la exportación) en la economía, aprovechándose de la coyuntura favorable de la demanda externa promovida, principalmente, por la revolución industrial en Europa. Aunque fue afectada con la vulnerabilidad de las condiciones externas, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, factores como: innovaciones introducidas en el cultivo del algodón, inauguración de la industria de

procesamiento y la guerra de Secesión en Estados Unidos contribuyeron al fortalecimiento de la actividad en el Estado. El cultivo, la comercialización y la exportación del producto se desarrollaron en las proximidades de la *Vila do Forte*, actual Fortaleza, lo que la convirtió en el principal almacén comercial local.

O porto passa a marcar um ponto de encontro entre dois sistemas de transporte. O conjunto porto-ferrovia assume então dupla determinação no espaço urbano da metrópole litorânea. Marca de um lado, o local que se tornaria o centro de cidade e, de outro, o eixo, ou os eixos ao longo dos quais foram implantadas as primeiras industrias e armazéns. (Villaça, 1998, p. 131).

La supremacía heredada de su condición de potencia político-militar fue fortalecida por los beneficios de la exportación y los servicios que derivaron de esta actividad. Fortaleza contaba con los requerimientos para liderar la estructuración de la red urbana en Ceará y las condiciones necesarias para la conformación de la metrópoli costera, donde los ejes de comunicación vía carreteras y ferrovías delineaban las bases para la construcción de un entorno metropolitano. A finales del siglo XIX se iniciaron los primeros servicios urbanos en la ciudad que ya presentaba una actividad industrial incipiente.

Como resultado del desarrollo urbano de la capital, de las condiciones climáticas y de la estructura de concentración de renta en el interior del Estado, se registró un significativo incremento demográfico⁸³ en Fortaleza. El movimiento migratorio campo – ciudad motivó el surgimiento de nuevos asentamientos donde se concentraron los pobres en los años 1930, período en el cual la capital experimentó el fuerte crecimiento urbano.

“Ao longo dos anos 1930 –no final da década a população já seria mais de 180 mil habitantes, um aumento de 80% em relação ao fim do decênio anterior! – o crescimento dos bairros humildes e o aparecimento de várias favelas. Foi, destacadamente, nas margens das estradas de acesso ao núcleo urbano ou em áreas pouco valorizadas pelos setores dominantes, como a faixa de praia, que a população pobre passou a habitar” (Bruno, Farias, 2012, p.136).

La ubicación de las industrias en las proximidades de las vías férreas determinó la primera zonificación de Fortaleza: en la zona Oeste con una importante concentración de industrias que constituyeron un factor de atracción de contingente de trabajadores de la clase popular; la zona central donde se ubicaron los comercios y servicios; y, la zona este fue ocupada por clases privilegiadas (Paiva, 2011). Este primer periodo de la industrialización en Fortaleza resistiría hasta la década de 1960, marco de actuación de las políticas promovidas por la SUDENE⁸⁴. El

⁸³ De acuerdo con datos del IBGE, en el año de 1800, Fortaleza tenía alrededor de 3000 habitantes, 100 años más tarde, la población ya superaba a los 48.000.

⁸⁴ A partir de los años de 1960, el área metropolitana de Fortaleza fue uno de los tres principales destinos elegidos (además de Recife y Salvador) para recibir las inversiones provenientes de la política de desconcentración regional aplicadas por el gobierno nacional.

ritmo de crecimiento de la población continuó de forma acelerada debido a la conjunción de factores de atracción que ejercía la capital y por las fuerzas de expulsión en el campo.

De acuerdo con la Autarquía de la Región Metropolitana de Fortaleza (AUMEF) (1988) entre todos los proyectos aprobados por la SUDENE para el Ceará, 70% fueron ejecutados en Fortaleza debido a las ventajas locales en términos de infraestructura, mercados y suministros concentrados en la capital. La concentración de industrias estimuló el surgimiento de redes de servicios y comercios. Otros factores como la apertura de la Universidad Federal del Ceará (1955) y la sede del Banco del Nordeste de Brasil (BNB) contribuyeron a la consolidación de la ciudad como polo central del Estado. La conjunción de estos elementos, asociado a la falta de dinamismo y del clima hostil en el campo, estimuló un intenso proceso de migración de personas que condujo a la transición hacia un territorio mayoritariamente urbano. La tasa de urbanización del Estado superó el 50% en la década de 1980, heredando el ritmo ascendente de las décadas anteriores. El modelo de urbanización, debido de los diferentes procesos históricos, se consolidó espacialmente concentrado en Fortaleza y en su región metropolitana, marcada por una red urbana dominada por una estructura macrocéfala (Araújo y Carleial, 2001; Borzachiello, 2006; Souza, 2006; Costa, 2015).

Los efectos del acelerado incremento de población ocurrido en relativamente poco tiempo impactaron en Fortaleza principalmente en la incapacidad de absorción de la mano de obra; la intensificación en la ocupación del suelo; el proceso de metropolización, incorporando a los municipios vecinos a la mancha urbana; y, la ocupación de áreas irregulares y de riesgos ambientales. Como alternativa al escenario de déficit habitacional y siguiendo la lógica de la política urbana vigente durante los años de 1970 y 1980 fueron construidos una serie de complejos residenciales ubicados en la periferia. La expansión de la mancha urbana hacia la dirección sur – oeste fue incentivada por la extensión de las redes de transporte para atender las demandas de estos complejos (Freitas y Pequeno, 2011).

Aunque el diseño de la política en la cual se introdujeron los conjuntos habitacionales fue dirigido a una fracción de la población clasificada como de renta baja, los grupos beneficiados no conformaban la parte más vulnerable de la población. Los excluidos de los grandes programas de habitación promocionados por el Estado se aglomeraron espontáneamente en los asentamientos informales dispersos por toda la ciudad o fueron reasentados en terrenos o conjunto de viviendas de interés social, ubicados en espacios de los límites de la mancha urbana. La política de reasentamiento no supuso, necesariamente, la reducción de las vulnerabilidades urbanas, puesto que, en la mayoría de los casos, los procesos de

reasentamiento no fueron acompañados por la regularización de posesión de tierra o por la dotación de servicios y equipamientos. En Fortaleza, los conjuntos de viviendas de interés social se convirtieron en algo que se aproxima a los guetos urbanos debido, sobre todo, a las ubicaciones extremas.

La ideología neoliberal generó impactos sobre Brasil a finales de la década de 1980 e inicio de los 90. Las consecuencias en el ámbito regional se reflejaron, entre otros puntos, en la pérdida de poder de las agencias estatales y un mayor protagonismo de los gobiernos locales. A partir del año 1987 empezó una nueva fase de la administración pública del Estado, con el denominado “Gobierno de los Cambios” que extendió hasta la década de 2000. En este periodo, el discurso estaba basado en el rompimiento de las prácticas clientelistas de las administraciones anteriores bajo los argumentos de modernización de la gestión y restricción fiscal.

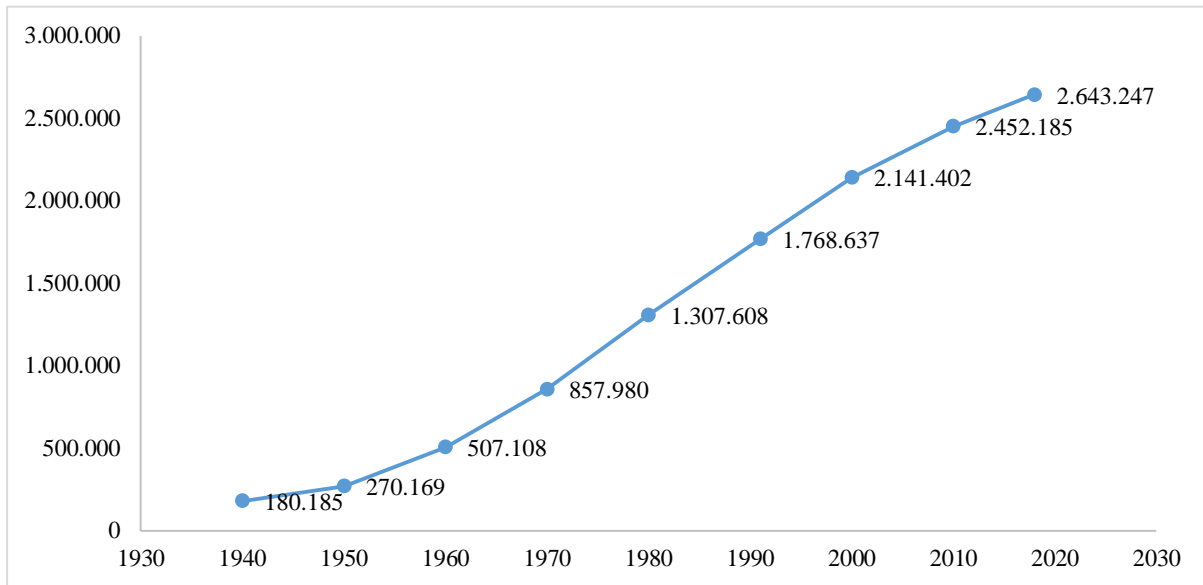
Entre las propuestas que contenían los planes conducentes insertados en esta etapa, se encuentra el intento de desconcentración del desarrollo hacia los municipios del interior, se esperaba disminuir la presión demográfica ejercida por la concentración de actividades en Fortaleza. Las estrategias se basaron en dos vertientes principales: inversión en infraestructura para el desarrollo de la agroindustria y la exención recaudatoria con mayores proporciones en regiones ubicadas al interior del Estado. Aunque las iniciativas implicaron en significativas mejorías para la agroindustria orientada a la exportación (aunque los pequeños agricultores no las sintieron) y en un leve proceso de descentralización de las actividades, se mantenía la condición de macrocefalia urbana desarrollada por Fortaleza, que se justificó por la marcada presencia del sector terciario, actividades de comercio y servicios, además del turismo.

De acuerdo con las informaciones del último censo realizado en el año de 2010, un 75,1% de la población del Estado de Ceará vive en zonas urbanas. Además de la estructura social y del poco o ausente dinamismo económico, el clima de naturaleza semiárida, predominante en casi todo el Estado, estimularon la migración hacia Fortaleza y su región metropolitana. Fortaleza, de acuerdo con la definición de Borzacchiello (2006) es una *metrópoli sertaneja*⁸⁵ que reúne un contingente demográfico altamente heterogéneo que crea dificultades hacia la comprensión del proceso urbano.

⁸⁵ El autor describe Fortaleza como la metrópolis *sertaneja* ubicada en la costa haciendo referencia a bases de la consolidación de la ciudad en medio de un vasto territorio del semi árido nordestino, alimentado por intensos flujos económicos y demográficos entre los espacios.

Gráfico 6.1.

Evolución de la Población de Fortaleza

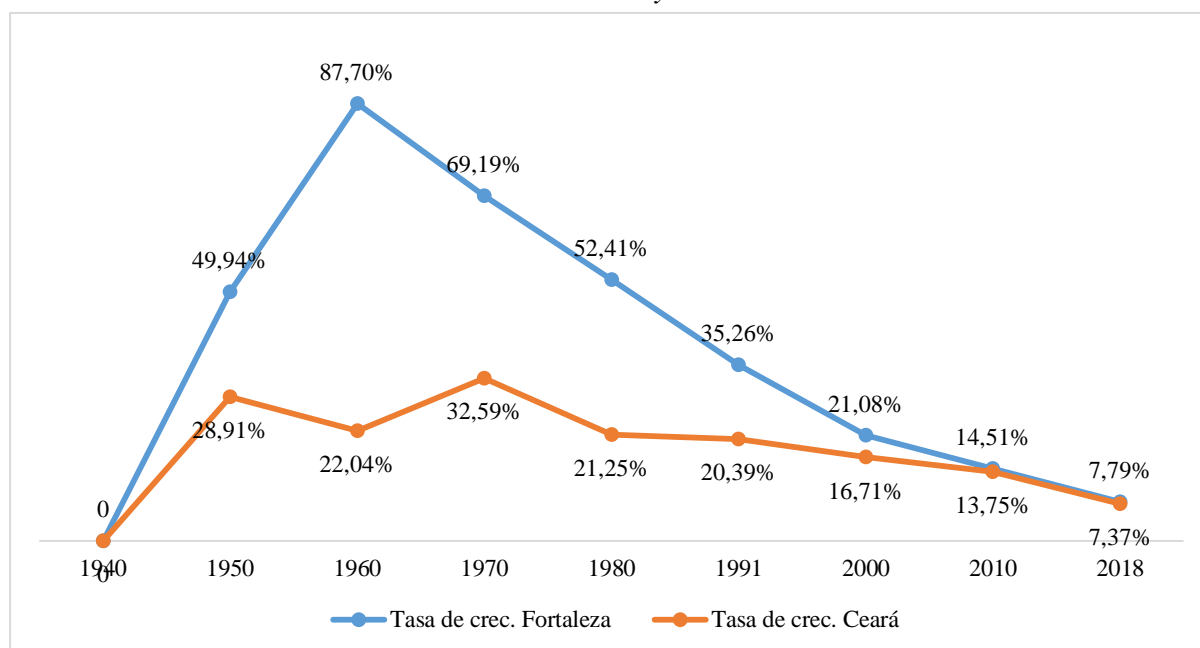


Fuente: IBGE (2019)

El número de habitantes en Fortaleza sufrió gran incremento de población a lo largo del periodo que abarca los últimos siete censos demográficos. El ritmo de crecimiento, dentro del periodo observado, registró un número de habitantes multiplicado por 14,67, que representa un promedio simple de crecimiento intercensal de 42,23%, y un incremento de 87,7% entre las décadas de 1950 y 1960. A partir de este periodo, los valores de las tasas de crecimiento asumieron una tendencia decreciente, aunque permaneció elevada y siempre superior a la tasa del Estado de Ceará, como se representa en el gráfico 6.2., a continuación:

Gráfico 6.2.

Relación de tendencias de crecimiento: Fortaleza y Ceará



Fuente: IBGE e IPEAdata

La información descrita en el gráfico 6.2. señala que la relación entre las tendencias de crecimiento poblacionales de ambas fueron siempre positivas pero siempre Fortaleza a un ritmo más elevado, con tendencia a la conversión en los periodos recientes. En este contexto se destaca el crecimiento de la región metropolitana que fue responsable por protagonizar los movimientos de expansión de las tasas de crecimiento del Estado en el periodo actual. El recuadro 6.1. que se presenta a continuación describe las proporciones de concentración demográfica registrada en la capital respecto a su Estado.

Recuadro 6.1.

Participación de población (%) de Fortaleza respecto a Ceará

Período	Participación
2018	29,12%
2010	29,01%
2000	28,82%
1991	27,78%
1980	24,73%
1970	19,67%
1960	15,42%
1950	10,02%
1940	8,62%

Fuente: IBGE e IPEAdata

El movimiento de participación Capital/ Estado a lo largo del siglo XX, afirma que la preponderancia demográfica fue asumida por Fortaleza dentro de un marco acelerado y reciente, pasando de representar menos del 9% de la población del Estado en 1940 hasta retener casi 1/3 del contingente demográfico en 2018. De acuerdo con los datos más recientes publicados por el IBGE, la población de Fortaleza representa más de siete veces mayor con respecto a la segunda, que se encuentra, también, dentro de la región metropolitana. Este fenómeno refleja el incremento de las tasas de crecimiento de los municipios del entorno metropolitano, derivado de un modelo de crecimiento extensivo más allá de los límites administrativos de la capital.

Fuera del entorno metropolitano, está la tercera ciudad más grande del Estado: Juazeiro do Norte, en donde se concentra un número de habitantes que representa poco más del 10% del total registrado en Fortaleza. En términos de población urbana, los valores de concentración demográfica son todavía más elevados, en 2015 tan solo la región metropolitana de Fortaleza tenía el 57% de los habitantes urbanos del Estado. La estructura macrocéfala del espacio y la urbanización de una sociedad con valores rurales, basado en la concentración de propiedad y de poder, motivó el surgimiento de una ciudad segregada, donde, además de la producción y población, también concentra la pobreza, especialmente la urbana, del Estado.

6.1.2. Distribución de Renta y Pobreza Urbana.

La estructura macrocéfala registrada en el Estado contribuye a que la capital concentre, también, gran proporción de personas pobres. El diagnóstico, en términos de distribución por clases de ingresos, en Fortaleza puede ser observado en la tabla 6.1⁸⁶.

⁸⁶ Las informaciones se refieren al último censo de población realizado en el país. Son utilizados estos datos porque la Pesquisa Anual realizada por el IBGE no alcanza este nivel de detalle en términos de municipios. Aunque puedan incidir en un sesgo temporal, las informaciones destacadas en las tablas 6.1. y 6.2. sirven como una aproximación a la estructura de concentración de renta y de pobreza encontrada en la ciudad.

Tabla 6.1.

Distribución por clases de ingresos – personas 10 años o más – 2010

Ingreso (S.M.)	Personas (10 años o más)	Part. (%)
Sin ingresos	796.555	37,81
Hasta ¼ SM	45.926	2,18
Entre 1/4 y ½ SM	61.623	2,92
Entre 1/2 y 1 SM	567.182	26,92
Entre 1 y 2 SM	318.987	15,14
Entre 2 y 3 SM	95.681	4,54
Entre 3 y 5 SM	92.275	4,38
Más de 5 SM	128.779	6,1

Fuente: IBGE (2018)

Considerando las clases más bajas por los ingresos mensuales per cápita, los valores más elevados se destacan en el grupo de personas que no cuentan con ningún ingreso y dependen de las actividades informales e inestables. La ciudad de Fortaleza concentra el 38,40% de las personas que viven en áreas urbanas y el 25,81% del total del Estado. En todos los grupos descritos, la proporción es más alta dentro del contexto urbano respecto al total del Estado. Factores como la preeminencia de la pobreza en las zonas rurales y la estructura macrocéfala ocasionada por un proceso de urbanización muy rápido y concentrado espacialmente en Fortaleza justifican estos valores.

Tabla 6.2.

Proporción de personas por clases de ingresos: Sin ingresos, Hasta ¼ S.M y entre 1/4 a ½ (total y urbana) – 2010

	Total			Urbano		
	Fortaleza	Ceará	Proporción	Fortaleza	Ceará	Proporción
Sin ingresos	27.20 6	105.40 4	25,81%	27.20 6	70.85 1	38,40%
Hasta 1/4 S.M.	6.358	121.39 3	5,24%	6.358	52.00 3	12,23%
Entre 1/4 y 1/2 S.M.	12.37 2	156.70 1	7,90%	12.37 2	80.22 9	15,42%

Fuente: IBGE (2018)

La concentración de pobreza y la prominente desigualdad de renta se vinculan a otros indicadores que traducen la condición de marginalidad bajo la cual vive gran parte de los

habitantes. Las discrepancias entre clases, respecto a los niveles de educación, los indicadores de violencia, los valores del déficit habitacionales (cuantitativos y cualitativos) y la proporción de asentamientos precarios son reflejo de la condición estructural excluyente derivada del carácter mercantil de los mercados urbanos y que presenta como una de las causas la exclusión del mercado laboral.

Al centrar la atención en el funcionamiento del mercado habitacional de Fortaleza, la estructura de la ciudad obedece a la segmentación de los grupos de acuerdo con la capacidad de solvencia, en el cual las relaciones de poder, los indicadores de educación y de otros referentes a la condición socioeconómica se relacionan tanto con la vivienda como del entorno (Araújo y Carleial, 2003; Borzacchiello, 2006). En la medida que se intensificaban los flujos migratorios, los diferentes grupos se instalaron respondiendo a los intereses individuales y al poder de negociación para acceder a la tierra urbana.

6.1.3. Segregación Urbana y patrones de ocupación del espacio.

El proceso de ocupación del suelo en Fortaleza empezó a raíz de la necesidad de defensa del territorio de lo que era la colonia portuguesa. Durante los tres primeros siglos de historia, aunque fuera el centro de administración local, la ciudad permaneció aislada del núcleo económico y de mayor dinamismo del Estado, ubicados al sur. El ascenso de las actividades relacionadas con el algodón reforzó las ventajas vinculadas al centralismo administrativo existente en Fortaleza. Los procesos históricos derivados de las crisis en la economía rural tradicional, de las cuestiones de la propiedad de la tierra ligadas a la concentración de renta y de las sequías periódicas que actúan en la expulsión del campo incidieron en la intensificación de los flujos migratorios internos.

El desarrollo y la concentración de la industria fueron promocionados por la conjunción entre fuerzas del poder público y del sector privado, donde las ventajas heredadas de los periodos anteriores justificaron la preponderancia de la capital ante los demás espacios cearenses. Estos factores, añadidos al crecimiento vegetativo, se convirtieron en la raíz del incremento poblacional de la ciudad que expandió su poder de atracción e influencia hasta más allá de los límites del Estado, fortaleciéndose y consolidándose como centro urbano y núcleo de oportunidades. La gran área de influencia que presenta la ciudad (alcanzando más de 20 millones de personas) generó que su proceso de urbanización fuera impulsado, también, con fuerte participación de migraciones provenientes de áreas de otros Estados, especialmente: Rio Grande do Norte, Piauí y Maranhão.

Los procesos históricos y las implicaciones en el espacio de la ciudad a lo largo de distintas etapas de su desarrollo diseñarán lo que es la actual estructura morfológica de Fortaleza. En un primer momento, conviene destacar que las características de la sociedad responsable de la ocupación motivaron que la ciudad naciera como un espacio donde los grupos sociales fuesen separados, pese a los límites tenues de segregación espacial al inicio. La distribución de los grupos, la dirección del crecimiento de los límites urbanos, así como la ubicación de los vacíos urbanos respondieron, fundamentalmente, a las decisiones de políticas públicas urbanas, a los cambios de modelo económico predominante, al desarrollo de tecnologías y de infraestructuras de transportes y a los intereses de clases dominantes, concediéndose el rol protagonista a los agentes que poseen mayor poder dentro del cuadro institucional local, con marcadas relaciones corporativas entre estos grupos de poder y el Estado.

Algunos momentos en la historia fueron determinantes para la consolidación de la actual configuración y distribución social/espacial de la ciudad. La capital, que hasta principios del siglo XX, presentaba el espacio del centro ocupado por las clases medias – altas y era delineada por un plan de trazado regular, vio, en medio al desarrollo de los sistemas de transportes, la expansión de la ocupación de espacios periféricos. A partir de los años 30, la extensión de la ciudad sobrepasó el trazado original.

El siglo XX asistió al progresivo⁸⁷ abandono del núcleo de residencia inicial de las clases dominantes - el centro - que se dirigieron al sector oeste y luego al este, ocupando los espacios próximos al paseo marítimo y conformando los que son los actuales barrios más valorados de la capital, hacia donde se convergen, desde los años 70, las actividades de comercio y servicios incidiendo en la construcción y en el refuerzo de una centralidad paralela (Vilsmaier y Rosner, 2001; Dantas y Borzacchiello, 2009; Souza, 2006). Mientras tanto, el centro pasaba a ejercer, principalmente, las funciones de comercio vueltas a las personas con clases de renta media/baja y baja.

A lo largo del siglo XX, la ciudad pasó por intervenciones urbanísticas, con políticas de embellecimiento y mejoramiento restringido al núcleo central (cuando era habitado por las clases dominantes) y en las posteriores zonas elegidas por éstas para vivir. En el resto de la ciudad destacó por la espontaneidad de las ocupaciones y la inobservancia de las normativas urbanas. Las problemáticas que surgían con la intensificación de la urbanización afectaban,

⁸⁷ El núcleo y paseo central de la ciudad empezó a perder su atracción en los años 20 y 30, cuando las clases más favorecidas se desplazaban a las nuevas áreas urbanas, buscando más confort, seguridad y exclusividad. Ver detalles en: (Bruno y Farias, 2015) y (Pontes, 2014).

espacialmente, a los sectores más pobres. Vinculado a la concentración de los problemas urbanos, surgía la percepción negativa del resto de los habitantes respecto a esta parcela de la población, en la cual se mezcla los atributos físicos del espacio y las características morales de sus habitantes.

Disciplinar el medio urbano remitía a la necesidad de regular lo social (...) se produjo una imagen descalificada de la población pobre: además de carente, ella era vista como indolente, enferma y muy propensa al vicio y al vagabundaje. O se corregían los problemas que involucraban los moradores y la ciudad o no iba a haber el anhelado progreso y bien estar general. Basadas en estos discursos, las elites buscaban legitimar sus deseos y pusieron en marchas técnicas y estrategias de normalización social. (Pontes, 2014, p. 83).

Los asentamientos precarios crecieron en relación directa con el crecimiento de la ciudad y la profundización de los factores que impulsaron el éxodo rural. La población pobre se aglomeraba en las cercanías de incómodos elementos urbanos, y por eso, fueron despreciados por las clases dominantes. A partir de los años 30, la ciudad vio multiplicar los barrios pobres en las inmediaciones de carreteras de acceso al núcleo urbano, cementerios, en las vías de trenes y junto al mar; barrios señalados por los periódicos y por la policía como áreas más peligrosas de la ciudad (Bruno y Farias, 2015). Las primeras favelas se ubicaron en el centro, ocupando vacíos urbanos o áreas menos valoradas, próximas a los locales de trabajo. En este periodo, el modelo de segregación de la ciudad ya estaba delineado entre el este valorado y el oeste no valorado, por estar próximos a las industrias, aunque sin homogeneidad espacial en ninguno de los lados.

El otro movimiento se dio acompañando el *boom* demográfico sin el previo planeamiento e incidió en la formación de barrios de desarrollo espontáneo, con ocupaciones irregulares e ilegales donde se concentró la parcela de población más vulnerable, más pobre y excluida del mercado del crédito. Algunos de estos espacios siguen resistiendo por décadas (vinculados a una mayor articulación y capacidad organizativa de los actores locales); otros espacios fueron removidos y su población reasentada hacia otras zonas de la ciudad, mayoritariamente en las zonas periféricas, ubicadas en los límites del espacio urbano. A partir de 1970, en medio de esta política de remoción, se notó el crecimiento y la articulación de los movimientos sociales, las pautas de reclamo estaban relacionadas con la ausencia de infraestructuras y de servicios urbanos en áreas que recibirán los moradores de antiguas favelas.

La intervención, propiamente, urbana estatal se produjo por medio de la actuación de los gobiernos militares (1964 – 1984) utilizando su política urbana, destacadamente habitacional, intervencionista y del desarrollo de los transportes que incidieron en francos procesos de expansión metropolitana, que coincidieron con la expulsión de los más pobres a las áreas

periféricas por medio de la construcción de grandes conjuntos habitacionales. Entre las décadas de 1970 y 1980, la construcción de conjuntos de viviendas para la población de renta media – baja se dio en el sentido oeste – sur. En este periodo, se evidenciaron las prácticas de remoción de favelas “bien ubicadas” lo que configuró procesos de segregación involuntaria ordenada por el Estado (Pequeño, 2015).

Los contextos político y económico – de crisis y de reestructuración productiva – registrados en las décadas posteriores, marcado por las prácticas neoliberales, también ejercieron su impacto en la capital. De un lado, aprovechándose de la ampliación de la red de transporte hacia el sentido este-sureste, fueron viabilizadas las construcciones de urbanizaciones dirigidas a los sectores de renta más elevada como estrategia de auto segregación, y de otro lado, el incremento de la pobreza propició la universalización de la miseria por los barrios de la ciudad que evidenciaba el estado crónico de la desigualdad. (Araújo y Carliál, 2003) señalan que a partir de los años 90, las diferencias sociales se acentuaron de tal modo que se extendieron por todas partes de la ciudad.

Las políticas neoliberales redujeron el papel del Estado Central y destacó el protagonismo de los agentes locales con baja capacidad de gestión y financiera. Los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial, actuaron junto a los gobiernos locales en las propuestas de mejoramiento de barrios. Pese a la mejoría del patrón urbanístico y la integración a la ciudad formal, el modelo incidió en procesos de gentrificación, una vez que la antigua población residente es incapaz de pagar las tasas referentes a los servicios que pasaron a ser legalizados. El público objetivo de dichas políticas se trasladó a otros sitios, replicando la lógica anterior vinculada a la ciudad informal. En la ciudad existen concentraciones de pobreza en áreas periféricas, además de favelas dispersas por todo el territorio, incluso en áreas más valoradas en medio de condominios y urbanizaciones cerrados, registrando mayor densidad demográfica en zonas que están rodeadas de barrios de clase alta, donde prevalece la ocupación informal. Tal hecho se justifica por cuanto estos espacios representan más oportunidades laborales a las existentes en la periferia lejana. A partir de la década de 2000, bajo el diseño institucional nacional y las políticas promocionadas por el Estado se permitió la intensificación de la heterogeneidad social en la periferia.

Actualmente, el núcleo central de Fortaleza se caracteriza como un espacio de flujo con intenso uso durante el periodo diurno y con fuerte presencia del comercio informal, además de oficinas de órganos de la administración pública federal, estatal y del ayuntamiento, y abandonado por las clases dominantes, que se desplazan a centros exclusivos y privados de

consumo y de ocio. El proceso de deterioro del centro acompañó el progresivo abandono de las élites y, también, de las políticas públicas.

Por otro lado, el paseo marítimo experimentó un cambio muy rápido de percepción y valorización social, identificado inicialmente como una zona portuaria y un territorio ocupado por clases bajas, especialmente por pescadores. A partir de la segunda mitad del siglo XX, el paseo marítimo se configuró como un espacio privilegiado de socialización de las élites, marcando la continua expulsión de antiguos moradores que se direccionaban, especialmente, a las zonas inapropiadas para vivir. Las marcas de este proceso fueron caracterizadas por consecutivas expropiaciones que incidieron en procesos de gentrificación involuntaria con prominente participación del Estado.

Figura 6.2.

Comercio formal e informal-Centro



Fuente: ASCEFORT (2011)

Figura 6.3.

Patrón de ocupación del paseo marítimo



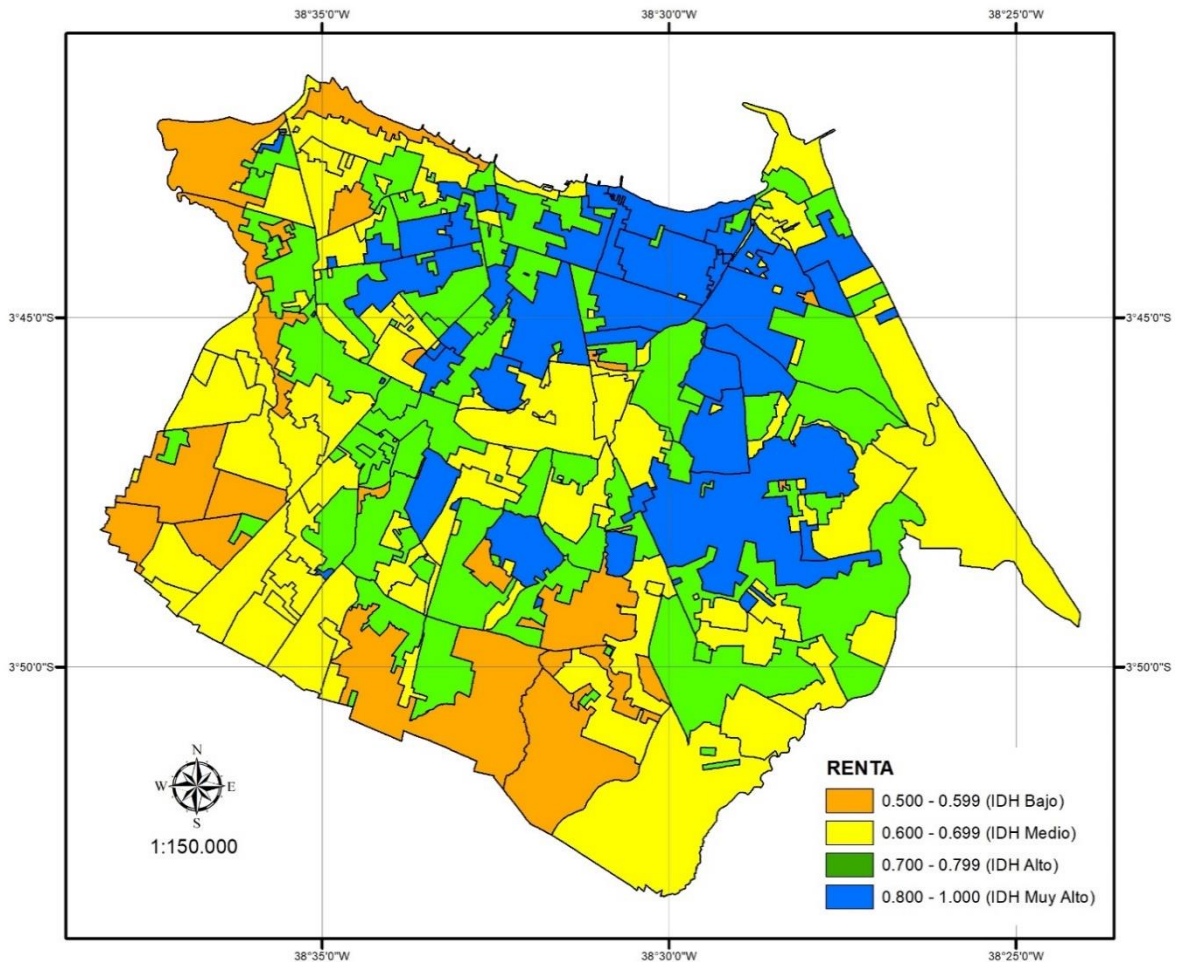
Fuente: Fortaleza em fotos (2015)

Las figuras 6.2 y 6.3. demuestran los patrones de ocupación actuales del centro y del paseo marítimo de la ciudad. En la figura 6.2 se señala el espacio compartido entre el comercio formal de tiendas de productos diversos (ropas, calzados, muebles, electrónicos, etc.) y el comercio callejero ambulante, ambos dedicados a atender a las demandas de las clases más bajas. Como se mencionó anteriormente, el centro presenta mayor flujo de personas durante el periodo del día con predominio de actividades comerciales. La figura 6.3. demuestra el actual patrón de ocupación del paseo marítimo centrado en la residencia de clases medias/altas que comparten el espacio con cadenas de hoteles y servicios diversos de alto patrón (turismo, ocio, centros comerciales, etc.). En las áreas cercanas al paseo marítimo se concentran los espacios con los precios del metro cuadrado más altos de la ciudad.

Sin embargo, la ciudad cuenta con otros núcleos espaciales destinados al sector de población con renta más elevada, distribuidos en puntos específicos de la capital donde la lógica constructiva es guiada por el mercado inmobiliario. Asimismo, la ciudad cuenta con barrios ocupados por segmentos medios y medios/bajos que se ubican en un nivel intermedio entre los espacios de élite y los barrios pobres. Por medio del mapa 6.1., presentado a continuación, se puede visualizar el diagnóstico de las Unidades de desarrollo humano con datos más recientes sobre el actual estado de la distribución por clases de renta en la capital.

Mapa 6.1.

Distribución por niveles de renta – Fortaleza (2010)



Fuente: Nascimento (2018)

La distribución espacial según clases de renta en Fortaleza se expresa como señala el mapa 6.1., en el que se puede observar que ninguna Unidad de desarrollo se encuadra en los límites de muy bajo desarrollo según criterios de renta. Los espacios con menores niveles de renta se ubican en los bordes de la ciudad. Las clases medias y altas viven en los condominios y urbanizaciones cerradas en los barrios más valorados próximos al paseo marítimo en zonas dotadas de servicios y equipamientos de destacada calidad urbanística; en urbanizaciones cerradas en las márgenes de los municipios metropolitanos (que no aparecen en el mapa señalado); y, en puntos espaciales muy específicos distribuidos por la ciudad. Las clases más bajas se dispersan por todo el espacio y se concentran en los bordes.

El actual patrón de ocupación de Fortaleza es mayoritariamente horizontal, intercalado por espacios con intensa verticalización. Estos últimos están localizados en regiones ocupadas por

las clases de renta más elevadas, marcado el uso intenso del suelo, dotado de servicios e infraestructuras urbanas con elevada calidad y de entornos modernos, donde la lógica estructural se somete al mercado inmobiliario que, de modo general, se abstiene de la producción de viviendas y del hábitat para las clases bajas.

Figura 6.4.

Aldeota: Barrio de residencia de las clases media/ alta de Fortaleza



Fuente: Panoramio, google (2009)

Figura 6.5.

Ocupación informal y patrón de condominios verticales en Fortaleza



Fuente: Blog Diálogos Políticos (2010)

Figura 6.6.

Conjuntos habitacionales: Minha Casa Minha Vida en la periferia de Fortaleza



Fuente: Okariri (2017)

Las figuras 6.4., 6.5. y 6.6. señalan tres patrones de ocupación coexistentes en Fortaleza. La figura 6.4. expresa la forma de urbanización del barrio valorado, con elevados precios y restringido a una pequeña parte de los habitantes; la figura 6.5. revela el contraste impuesto por la proximidad entre la ocupación informal en áreas inapropiadas a la urbanización y los condominios dotados de servicios y reservados para la demanda solvente; y la figura 6.6., caracteriza la calidad urbanística predominante en los conjuntos habitacionales del Programa Federal *Minha Casa Minha Vida* (MCMV) diseñado para reducir el déficit habitacional, pero restringido a la parcela de demanda solvente. Muchos emprendimientos del MCMV para las clases de renta inferiores están en el límite de la zona efectivamente urbanizada, incluso fuera de los límites administrativos del municipio, muy parecida a la actuación del Banco Nacional de Habitación en décadas anteriores (Freitas y Pequeño, 2011).

La producción de viviendas para las clases medias/ bajas se intensificó a finales de los años 2000, en consonancia con la política habitacional del país, guiados, especialmente por la lógica de actuación del Programa *Minha Casa Minha Vida*. El aspecto de producción para las clases de renta baja se desarrolló a cargo del sector privado y expulsó a los beneficiarios del programa hacia áreas ubicadas más allá de los límites administrativos del municipio, donde los terrenos son más baratos y viabilizaban económicamente los emprendimientos. Este programa, aunque se encuentre clasificado como un modelo de alternativa de habitación popular, excluyó a los grupos humanos con rentas más bajas.

Conviene señalar que se encuentran otras formas de ocupación, además de las representadas por medio de las figuras anteriores, donde se destacan: las viviendas de interés social direccionadas a las víctimas de procesos de reapropiación y de reasentamiento; los conjuntos habitacionales segmentados por diversas categorías de la clase media; y, las urbanizaciones horizontales como estrategia de auto segregación de las clases altas. Entre las formas de ocupaciones citadas, el mercado inmobiliario no es el protagonista tan solo de las formas de ocupación informal, aunque participe de forma indirecta, al tiempo que estos espacios consisten, mayoritariamente, en los rechazados por él, considerando, siempre, un momento dado.

El mercado inmobiliario local se aprovechó de su estrecha relación con la política e inversión pública, donde se viabilizó grandes proyectos sumamente rentables capturando fondos públicos, excluyendo la mayor parcela de la población. Las relaciones de patrimonialismo entre el Estado y las clases dominantes actúan juntos hacia la estructuración del espacio; el Estado responde a las demandas de los grupos que seleccionaron las áreas

nobles, direccionaron la expansión de la periferia y mantuvieron la retención de los vacíos urbanos para fines de especulación (Borzacchiello, 2006; Souza, 2006; Freitas y Pequeño, 2011; Pequeño, 2015).

En este sentido, la marginalidad de gran parte de los grupos se implica en ocupaciones ilegales en terrenos públicos y privados y en la dependencia de la política de vivienda social promocionada por el Estado. La vulnerabilidad de estos grupos respecto a la actuación del Estado suele ser más grande en la medida en que el poder monetario es más pequeño.

“Fortaleza apresenta um déficit habitacional de 95 mil famílias, e mais de 840 assentamentos precários onde vivem mais de 1 milhão de habitantes. São mais de 620 favelas aguardando pela urbanização e regularização fundiária, milhares de famílias em áreas de risco. Ao mesmo tempo em que sobressaem na paisagem urbana amplos vazios urbanos e bairros que concentram condomínios verticais e horizontais nas proximidades de atrativos turísticos e elementos da natureza” (Pequeno, Pinheiro, 2016; p. 3).

Dentro de la actual política urbana determinada desde la administración federal, el principal instrumento de planeación urbanística constituye el Plano Director del municipio. En Fortaleza, el Plan vigente fue aprobado en el año de 2009. Las Zonas Especiales de Interés Social se destacan como el principal instrumento de planificación y zonificación urbano para las clases de renta baja.

6.1.3.1. Las Zonas Especiales de Interés Social – ZEIS en el Plan Director Municipal.

La política urbana municipal está subordinada a la organización establecida por el gobierno federal, normado por la constitución federal y por el estatuto de las ciudades. El Estado de Ceará cuenta además, con una secretaría específica para la temática urbana: la secretaría de las Ciudades que actúa en todo el territorio del Estado, creada en el año de 2007, con acciones para la estructuración urbana, vivienda, alcantarillado, movilidad, tránsito y fortalecimiento institucional de los municipios. La competencia de las atribuciones, cumpliendo designaciones de la ley federal, es compartida entre diversos actores, entre integrantes de la sociedad civil, instituciones del Estado, además de agentes de sector privado.

Actualmente, el principal instrumento de la legislación local es el Plan Director de Fortaleza (PDFor), que fue aprobado en 2009. El Plan abarca a un amplio conjunto de áreas de intervención que incorporan desde cuestiones ambientales, políticas de vivienda y de regularización de posesión, de defensa civil, ordenamiento territorial por medio de designaciones de zonas a partir de criterios de construcción y de utilización del suelo,

movilidad, promoción cultural y económica e integración metropolitana. En lo que corresponde a la cuestión de la vivienda popular, el Plan establece los instrumentos de las ZEIS.

La legislación destina atención a las áreas de habitación popular, especialmente, por medio del instrumento de zonificación de área de interés social – ZEIS. De acuerdo con el PDFor, la ciudad cuenta con 3 tipos de ZEIS que son definidas a cargo del poder ejecutivo, pudiendo ser objeto de iniciativa popular (asociaciones de moradores, movimientos urbanos, entre otros) y de los propietarios de suelo. Las denominadas ZEIS son definidas por la respectiva ley en su artículo 123, de la siguiente forma:

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são porções do território, de propriedade pública ou privada, destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (PDFor, Cap. IV, art. 123).

Las ZEIS 1 se refieren a los asentamientos urbanísticos o habitacionales precarios con ocupación desordenada en áreas públicas o privadas. Las ZEIS tipo 2 están compuestas por lotes clandestinos o irregulares y conjuntos habitacionales, ambas zonas deben ser dirigidas a la regularización de posesión de tierras, urbanística y ambiental. Entre los criterios para delimitación de las ZEIS 1 y 2 están el de estar ocupados por población predominantemente de renta baja (no más de tres sueldos mínimos), destinar el uso eminentemente a viviendas, estando prohibidas porciones de suelo superiores a los 150 metros cuadrados. Mientras que las ZEIS 3 consisten en áreas dotadas de infraestructuras ubicadas en vacíos urbanos, así como los edificios subutilizados o no utilizados.

6.1.4. Unidades de Desarrollo Humano: Conjunto Palmeiras I y Parque dois Irmãos I/ Passaré III.

El incremento poblacional registrado en la capital delineó las estructuras y formas de ocupación impulsado por la valoración del suelo urbano, la especulación inmobiliaria, las preferencias (mutables a lo largo del tiempo) de las clases medias y altas, las migraciones intra-urbanas (voluntarias o no) y las construcciones de conjuntos habitacionales en áreas periféricas. La rapidez con que se dio el crecimiento de Fortaleza hizo que su espacio se expandiera de forma desordenada. En ello, las recurrentes sequías llevaron a millares de personas a buscar alternativas de supervivencia en la ciudad, implicando una urbanización espontánea. El incremento demográfico fue acompañado por un movimiento ascendente del déficit de

viviendas tanto en términos cuantitativos como en cualitativos. La ciudad es considerada la capital más peligrosa del país con la tasa de homicidio por armas de fuego de 81,5 para cada 100 mil habitantes en 2014⁸⁸.

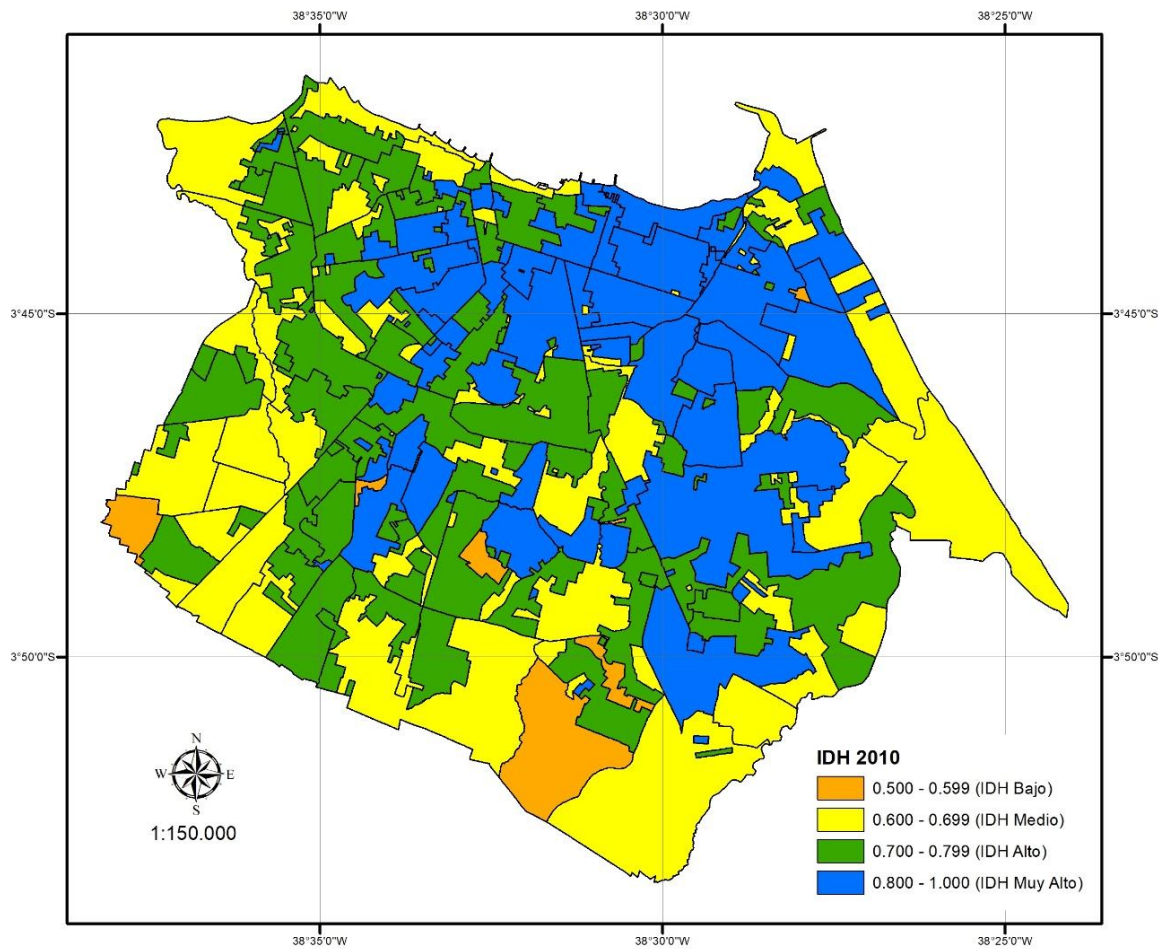
A diferencia del mapa 6.1. de segregación basada únicamente en la renta, los mapas 6.2 y 6.3, incluyen las dimensiones vinculadas al nivel de educación y al de longevidad, compiladas por medio del Índice de Desarrollo Humano, y cómo estas variables se dispersan dentro del territorio de la capital. La distribución de la segregación espacial de Fortaleza se caracteriza por puntos de prosperidad ubicados en espacios cercanos al paseo marítimo. Mientras los pobres se concentran en regiones periféricas, que, debido a las políticas de vivienda del Estado se volvieron más heterogéneos y segmentadas de acuerdo con el poder de compra. De igual modo que el mercado de viviendas como un todo, el mercado dirigido a las clases medias bajas, también están clasificadas de acuerdo con la calidad arquitectónica, sofisticación de los aparatos de seguridad, entre otros recursos de confort urbano.

Por medio de los mapas a continuación se permite visualizar la distribución de los índices de desarrollo humano aplicados a la capital en los años 2010 y 2000, respectivamente. La ciudad de Fortaleza registra la presencia de 119 barrios y 247 Unidades de Desarrollo Humano UDHs, distribuidos en 6 grandes regiones administrativas.

⁸⁸ Estos indicadores hacen referencia a los últimos datos publicados a escala comparativa entre las capitales brasileñas.

Mapa 6.2.

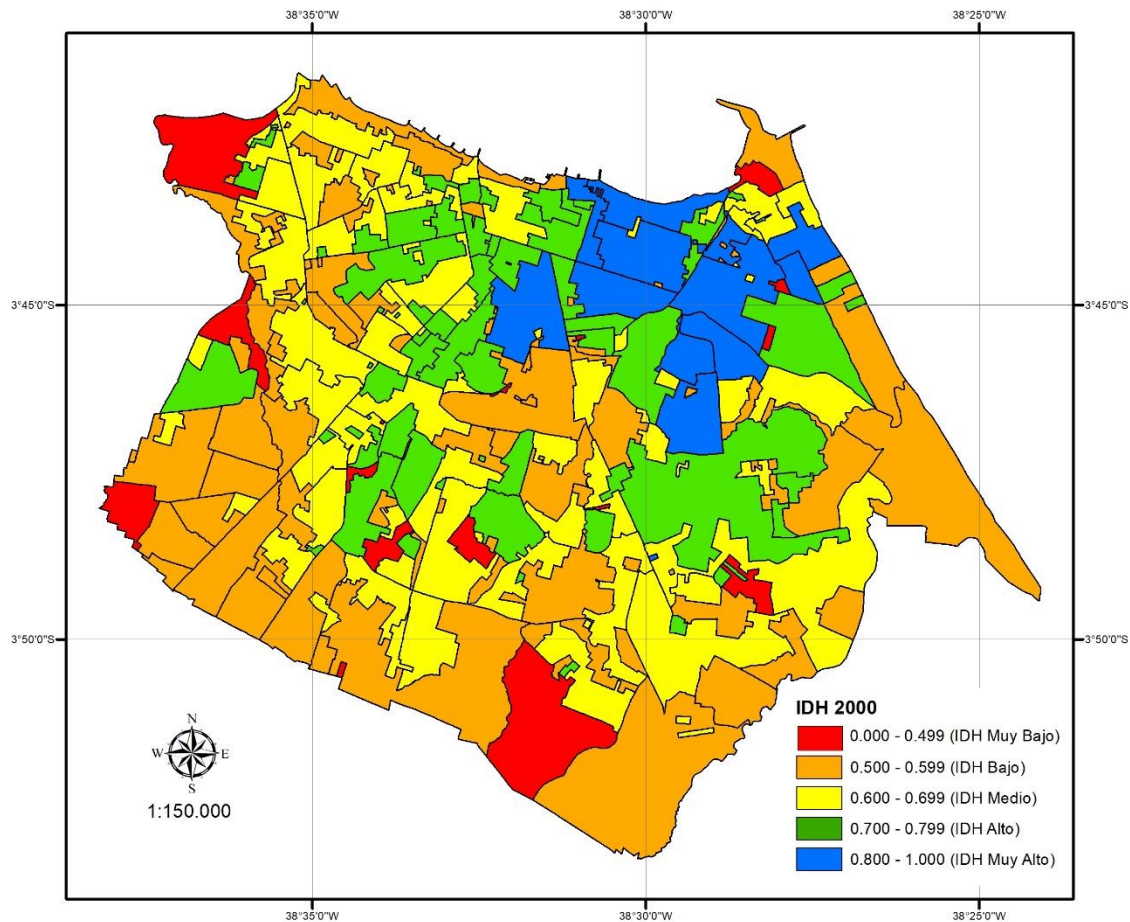
Distribución del IDH por Unidades de Desarrollo – Fortaleza (2010)



Fuente: Nascimento (2018)

Mapa 6.3.

Distribución del IDH por Unidades de Desarrollo – Fortaleza (2000)



Fuente: Nascimento (2018)

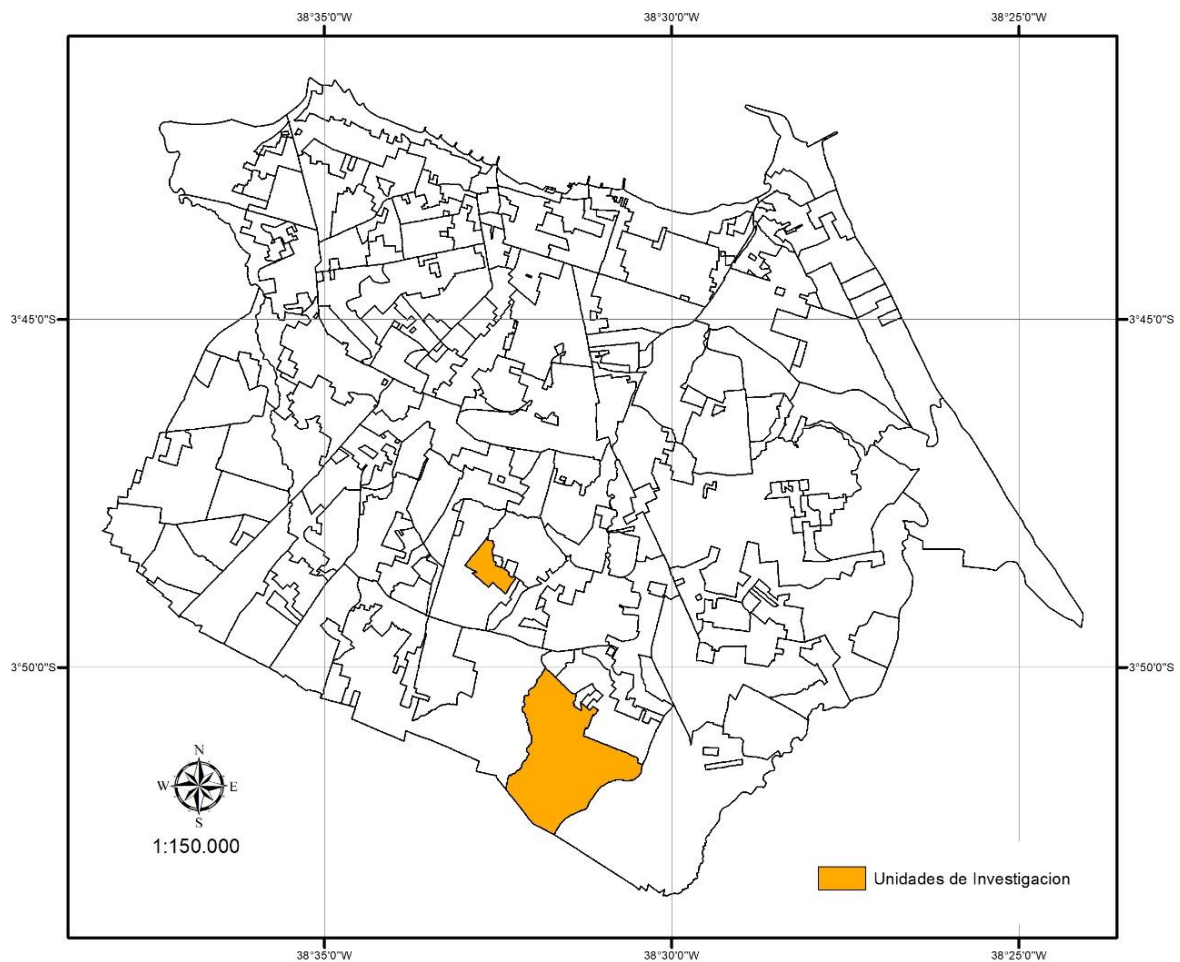
En el tiempo, el movimiento se dio en el sentido de la mejoría de los indicadores de las UDHs de Fortaleza, se expandieron los números de Unidades clasificadas con un valor muy alto, mientras que los espacios encuadrados en el conjunto de los muy bajos lograron acceder al de bajo y los de bajo a los de medio. Asimismo, en este período se observó un movimiento de expulsión de los grupos más pobres hacía los municipios metropolitanos, de modo que el desempeño positivo refleja tanto las mejorías en los patrones de vida como a los procesos de gentrificación. Tras la aplicación de la selección a partir de los valores correspondientes al Índice de Desarrollo Humano –IDH en el año de 2010 a los barrios de la capital cearense, los más bajos valores encontrados fueron obtenidos por el Conjunto Palmeiras I con un valor de 0,567, seguido en orden creciente por otras siete Unidades que presentan un valor de 0,582.

El criterio de selección utilizado para obtener la segunda unidad, dentro de este conjunto de siete, fue el de verificar sus respectivas posiciones en el ranking de unidades, priorizando

identificar el valor más bajo a partir del censo realizado en el año de 2000. Este criterio de selección permite captar el nivel de gravedad de los problemas que se relacionan con las variables consideradas por el IDH. En este sentido, dentro del conjunto de unidades que presentaban el segundo peor valor del IDH, la Unidad Parque Dois Irmãos I/ Passaré III detenía el menor valor del indicador (0,457) en la capital durante el año 2000.

Mapa 6.4.

Ubicación de las UDHs seleccionadas en Fortaleza



Fuente: Nascimento (2018)

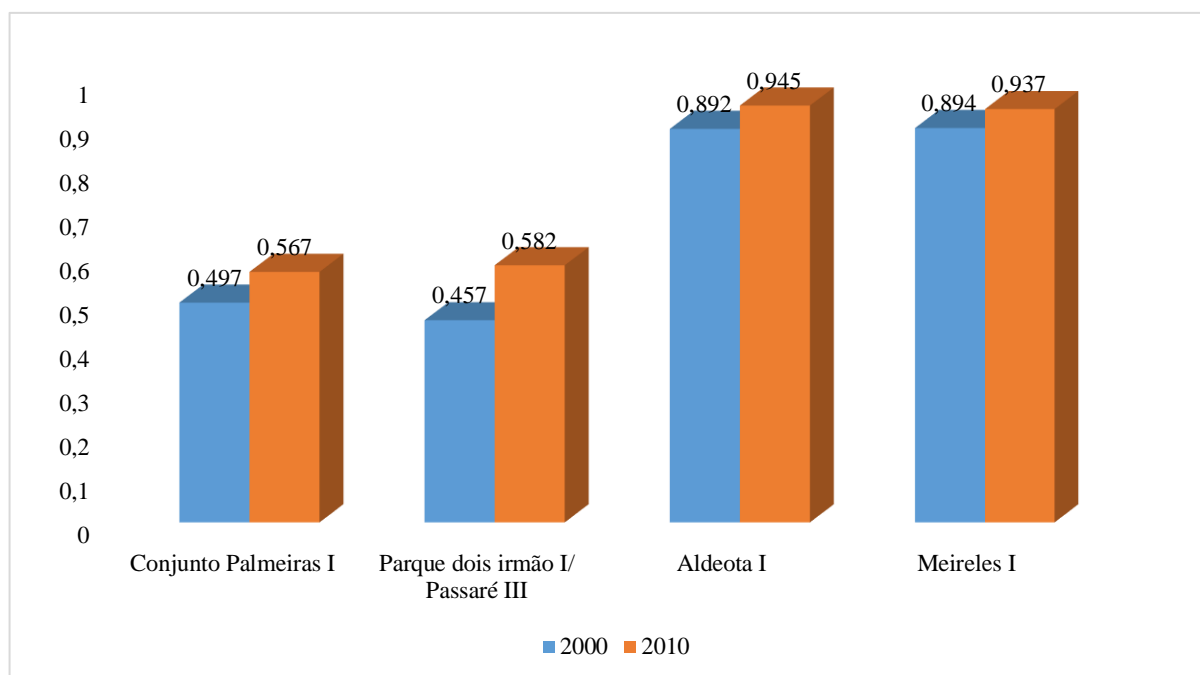
La primera unidad analizada en Fortaleza será el Conjunto Palmeiras I que se trata de un espacio de urbanización consolidada, con inicios de ocupación en los años 70 en medio de la política de remoción capitaneada por el Estado en el periodo. La segunda Unidad de desarrollo, el Parque Dois Irmãos I/ Passaré III se trata de un ejemplo típico de la ciudad informal ubicada en medio de un entorno de clase media. Conviene señalar que las Unidades de Desarrollo

fueron seleccionadas obedeciendo a criterios específicos, sin embargo, la selección no implica que estas localidades ostenten solas las condiciones de vulnerabilidad urbana registrada en la capital cearense. Otros espacios de la ciudad comparten las realidades observadas en las dos unidades elegidas.

Al encuadrar los valores observados por las Unidades de Desarrollo Humano con peores desempeños en Fortaleza, el nivel de desarrollo del Conjunto Palmeiras I en 2010 era compatible a los de países como Zambia y Gana. El IDH del Parque dois irmãos I/ Passaré III alcanzaba valores compatibles con los de la India. Al otro extremo, se encuentran las unidades de desarrollo de Meireles I y Aldeota I con valores de 0,937 y 0,945, respectivamente, clasificados como muy altos niveles de desarrollo superiores a los encontrados en Noruega o Alemania. Al analizar los comportamientos de las tendencias de los grupos señalados en el intervalo de tiempo del año 2000 – 2010, el ritmo de crecimiento de las unidades con menores valores fue significativamente superior a las de valores más altos.

Gráfico 6.3.

Evolución de las UDHS con menores y mayores valores de Fortaleza



PNUD, 2018

Se puede observar que los valores registrados en las Unidades de Desarrollo Humano con más bajo valores sufrieron cambios positivos más significativos respecto a las UDHS de mayores valores. Mientras que el Conjunto Palmeiras I pasó de 0,497 a 0,567, presentando una

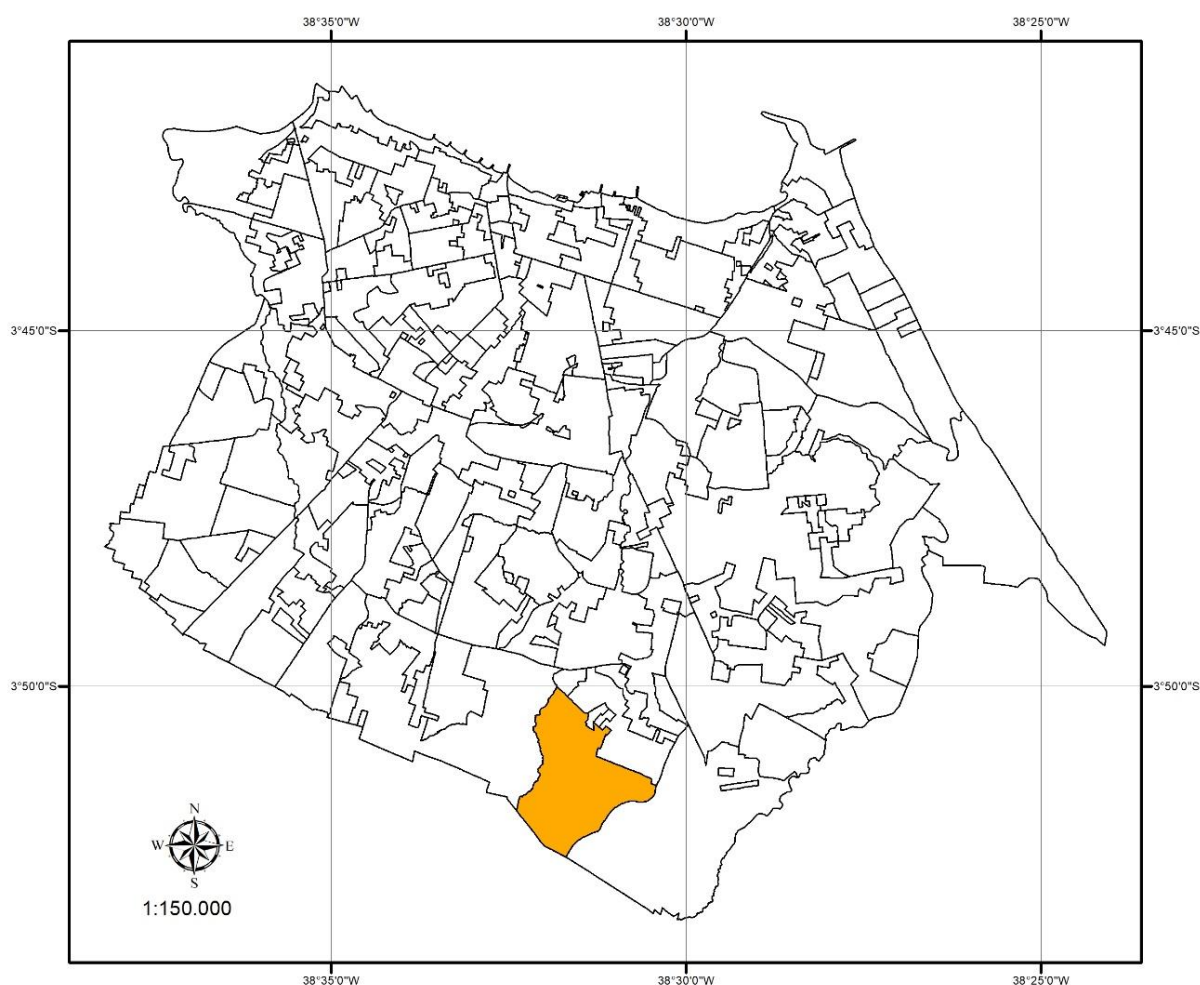
tasa de crecimiento de 14,08%; y, el Parque dois irmãos I/ Passaré III pasó de 0,457 a 0,582 con un crecimiento de 27,35% incidiendo en la mejoría de posición en el ranking municipal. Las dos Unidades con valores más altos de la capital tuvieron una tasa de crecimiento de: 5,94% en Aldeota y 4,81% en Meireles. No obstante, en medio de distancias sociales muy marcadas y significativas, las mejorías relativas no fueron suficientes para, ni siquiera, simular el estado crítico de desigualdad registrado en la capital.

6.2. Conjunto Palmeiras I

La Unidad de desarrollo humano Conjunto Palmeiras I tiene un área de 7,7312 Km² y coincide, en gran parte, con el conjunto habitacional que, también, es un barrio y lleva el nombre de Conjunto Palmeiras. Este espacio está ubicado en el límite sur de Fortaleza, distante aproximadamente 18 km del centro de la ciudad. El Conjunto se originó de las políticas de reubicación de la población de núcleos informales dispersos por la ciudad en la década de 1970, en medio del régimen dictatorial, y en consonancia con la política urbana del periodo. El Conjunto Palmeiras recibió el título de barrio en 2007, cuando ya estaba consolidado, dotándolo de infraestructura urbana y con una adecuada red de transporte público que lo conectaba al resto de la ciudad. Esta Unidad de desarrollo es reconocida, nacional e internacionalmente por el elevado grado de organización de los movimientos urbanos y por las prácticas de innovaciones sociales, propagadas y copiadas en Brasil y en el mundo.

Mapa 6.5.

Ubicación del Conjunto Palmeiras I en Fortaleza



Fuente: Nascimento (2018)

En el año 1973 fueron transferidas al terreno público las primeras familias, que en total eran 1,5 mil personas y procedían de condiciones heterogéneas: áreas de riesgos vulnerables a desastres ambientales; áreas de interés de especulación inmobiliaria; o, zonas receptoras de proyectos urbanizadores. Inicialmente, el espacio se caracterizaba por situarse entre árboles y arena, donde fueron distribuidos terrenos de 200 metros cuadrados (10m X 20m), que más tarde, debido al incremento de la demanda pasaron a tener 160 metros cuadrados (08m X 20m) y, posteriormente, 120 metros cuadrados (06X20m) (Foguel, 2009).

El origen de este espacio remite a la estrategia de política pública, por la cual se mezclaron propuestas de control social, remoción de favelas y procesos de especulación inmobiliaria. A lo largo de su desarrollo, la localidad recibió miles de migrantes procedentes del campo, al interior del Estado de Ceará, y de otros Estados vecinos, que se sumaron, gradualmente, a los moradores que fueron reubicados⁸⁹, asimismo hubieron más transferencias de residentes procedentes de otros espacios de Fortaleza a lo largo del tiempo. En la composición sociodemográfica de los primeros ocupantes predominaban personas medio analfabetas que se mantenían mediante el ejercicio de un conjunto de actividades. Paulino (2014) destaca que, entre los habitantes, algunos se ocupaban de la pesca y se adaptaron al nuevo local como recicladores.

Figura 6.7.

Modelo de Vivienda - Conjunto Palmeiras -1970



Fuente: Instituto Palmas (2016)

⁸⁹ Conviene señalar que el Conjunto Palmeiras es el destino preferido por los órganos públicos para instalar a la población proveniente de remociones urbanas hasta los días de hoy además de ser uno de los principales destinos de proyectos de grandes condominios del programa *Minha Casa Minha Vida*.

Figura 6.8.

Calidad del Entorno- Conjunto Palmeiras -1970



Fuente: Instituto Palmas (2016)

Figura 6.9.

Calidad del Entorno- Conjunto Palmeiras -1970



Fuente: Instituto Palmas (2016)

En este primer momento, los terrenos que no estaban dotados de infraestructura urbana básica—energía, agua, equipamientos o transporte donde, tampoco, había viviendas (los primeros moradores improvisaron las estrategias de fijación y de supervivencia en el local con los recursos disponibles). El Conjunto Palmeiras tuvo su primera calle tan solo en el año de 1977. Los problemas ocasionados por la ausencia de equipamientos y servicios empeoraban por la ubicación y el relativo aislamiento en los límites del espacio urbano de la capital. En aquel periodo, el espacio se conectaba al centro de la ciudad por medio del servicio ofrecido

por un único autobús diario, que, según relatos de los primeros habitantes, salía por la mañana y volvía a la localidad por la noche.

La condición de aislamiento físico fue suavizada en la medida que, debido al rápido crecimiento registrado en Fortaleza en las últimas décadas del siglo XX, los vacíos urbanos que existían entre el local y el centro fueron, progresivamente, siendo ocupados. Asimismo, las estrategias de organización social local y la cultura de trabajo en equipo lograron de forma progresiva, dotar el espacio de servicios y equipamientos urbanos necesarios. Además de la organización de base, la comunidad también contó con el apoyo de instituciones formales, como, por ejemplo, el Servicio brasileño de apoyo a las micros y pequeñas empresas del Estado de Ceará (SEBRAE-CE), Banco del Nordeste, empresas, instituciones públicas, universidades, así como entidades religiosas que desarrollaron acciones y proyectos puntuales.

A finales de los años 90, el Conjunto Palmeras se caracterizaba como un espacio parcialmente urbanizado. Las conquistas logradas a lo largo de décadas habían mejorado la calidad de vida de los moradores, pese al mantenimiento de la pobreza, que seguía siendo uno de los principales problemas del local. Como respuesta a esta cuestión fue fundado, en 1998, el Banco Comunitario Palmas con la finalidad de generar empleos y renta, teniendo como su principal instrumento la moneda social “La Palma”. Esta iniciativa popular se hizo internacionalmente conocida y se convirtió en referencia y símbolo de la lucha de los movimientos sociales del Conjunto Palmeiras.

Hoy en día, el espacio sigue en crecimiento motivado por el bajo precio del suelo y por tener sitios susceptibles a sufrir procesos de ocupación informal. La vivienda, tanto la dirigida para el alquiler como para la venta, es más barata allí con respecto a la mayoría de otras zonas de Fortaleza. Asimismo, el área también coincide con un área de expansión, ocupada por los conjuntos habitacionales del Programa *Minha Casa Minha Vida*, lo que viene resultando en incrementos del déficit de equipamientos y servicios urbanos debido al crecimiento de la demanda.

Elementos urbanos básicos como la luz eléctrica, suministro de agua, escuelas, unidades de salud, plazas públicas, transportes, pavimentación, entre otros fueron frutos de la lucha, de la organización de los moradores y de la articulación junto a órganos públicos locales. Actualmente, la mayor parte del Conjunto Palmeiras cuenta con un trazado urbanístico regular que comporta a un conjunto heterogéneo de actividades económicas: varios supermercados, mercadillos, panaderías, peluquerías, tiendas de ropas, instituciones religiosas, gasolineras, bares y un dinámico y amplio mercado informal que da vida al espacio público.

Aunque la localidad se integre, mayoritariamente, en la morfología urbanística y en la dinámica socioeconómica de la ciudad, con los trazados regulares de las calles y la diversidad de sectores económicos, ligada a la ciudad por un sistema de transporte público regular, además de ser referente en términos de movimientos sociales, el espacio es el que presenta el más bajo nivel de desarrollo de la capital cearense. Este estudio de caso pretende explicar la relación entre las políticas públicas para la ciudad, y el espacio de esta Unidad de desarrollo. El caso analizado se muestra especialmente interesante por exponer las cuestiones explicativas del porqué ante un contexto de organización social elevado, la Unidad de Desarrollo aún se caracteriza como un espacio vulnerable (expresado por el más bajo IDH de Fortaleza), en donde se conviven con altos niveles de actividad delictiva, por encima del promedio de la capital, especialmente ligada al narcotráfico.

6.2.1. Contexto social, económico y demográfico.

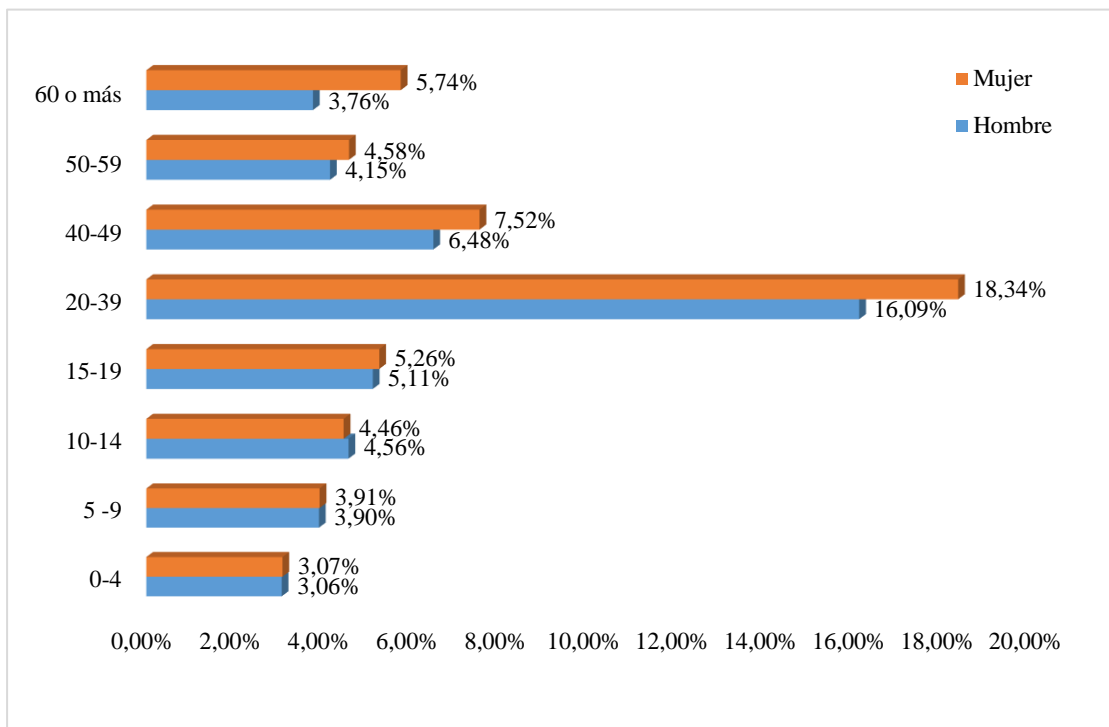
La dimensión espacial, el gran número de moradores (alrededor de 40.000 personas) y el conjunto heterogéneo de pequeños y grandes establecimientos de segmentos económicos diversos conceden un relativo grado de complejidad a la construcción del diagnóstico local. La descripción del contexto socioeconómico y demográfico⁹⁰ de esta Unidad de desarrollo se fundamenta en las informaciones sobre las estructuras de distribución etaria, niveles de renta, formas de relación en el mercado laboral y escolaridad. Así como, señalar el cuadro infraestructural de acceso a los servicios y equipamientos público y las características del entorno.

La estructura demográfica puede ser observada por medio del gráfico de barras, construido a partir de datos más recientes recogidos por el Programa de la Salud de la familia y por las pirámides de edad con base en los datos de los dos últimos censos demográficos. Los respectivos gráficos son presentados a continuación y señalan la participación de ambos sexos según los distintos grupos de edad.

⁹⁰ En el análisis se intentó insertar una perspectiva comparativa en el tiempo, delimitada por la disponibilidad de las informaciones utilizadas. En este sentido, algunas informaciones incluyeron la comparación en el tiempo y otras no.

Gráfico 6.4.

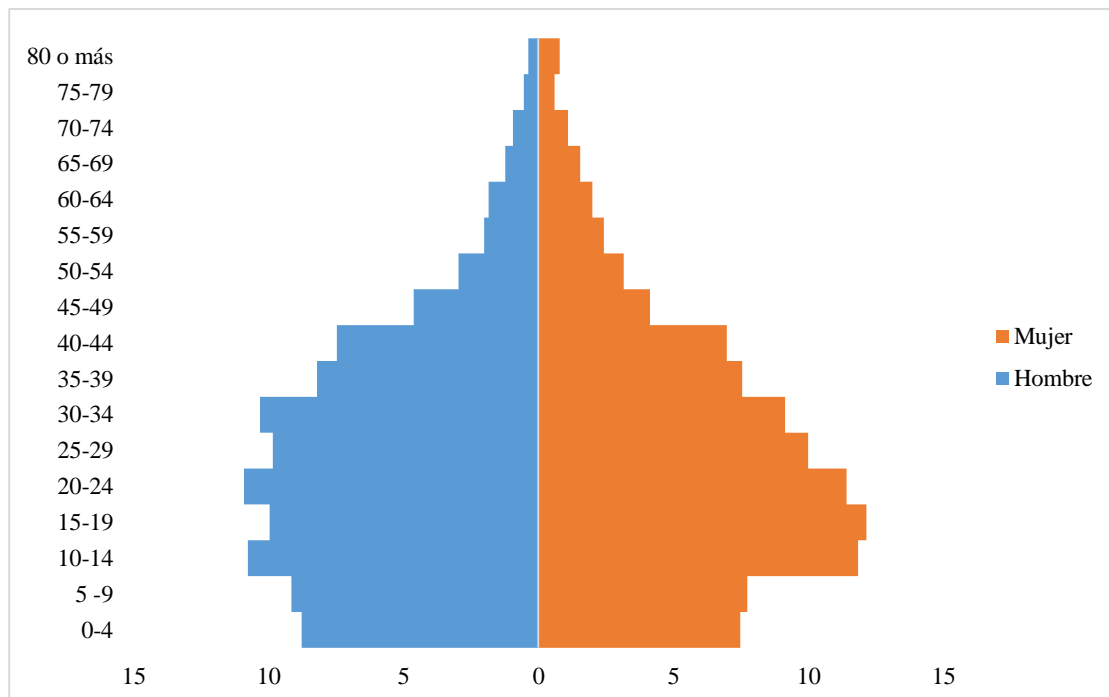
Estructura demográfica Conjunto Palmeiras 1 – 2018



Fuente: Programa de Salud de la Familia (2018)

Gráfico 6.5.

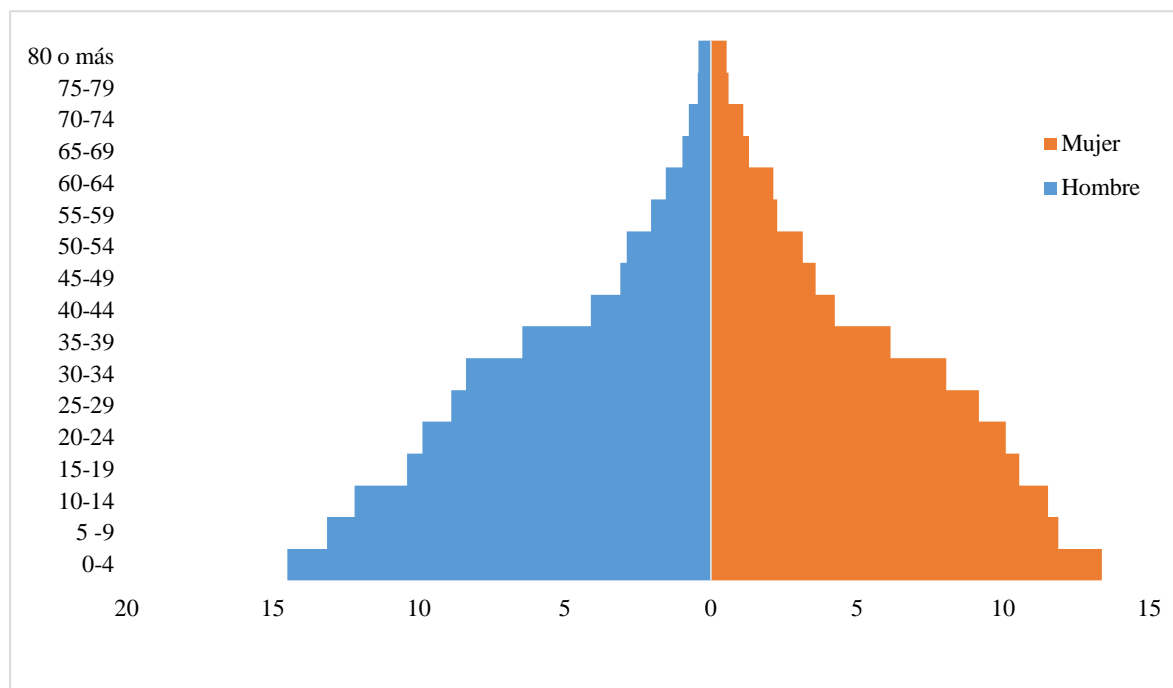
Pirámide de edad – Conjunto Palmeiras - 2010



Fuente: IBGE/ PNUD, 2010

Gráfico 6.6.

Pirámide de edad – Conjunto Palmeiras - 2000



Fuente: IBGE/ PNUD, 2010

Mediante las informaciones dispuestas en los gráficos 6.4., 6.5. y 6.6. son observados algunos movimientos por separados y agregados en el tiempo. El primer se refiere a la disminución de proporción de nacimientos. Desde los años 2000 la participación relativa de niños con cuatro años o menos respecto a la población total, tuvo una significativa reducción y el formato de la pirámide de 2010 se volvió más complejo. Aunque nazcan más personas del sexo masculino, se observa que la tendencia se revierte en la etapa de la juventud en todos los periodos descritos. Los jóvenes del sexo masculino están especialmente más expuestos a los casos de delincuencia, siendo elevada la tasa de mortalidad en este momento de la vida. Se observa, además, un leve incremento de la población mayor femenina en el tiempo, que durante la vejez, se mantiene mayoritaria respecto a la masculina. En la distribución demográfica, se predomina la población joven.

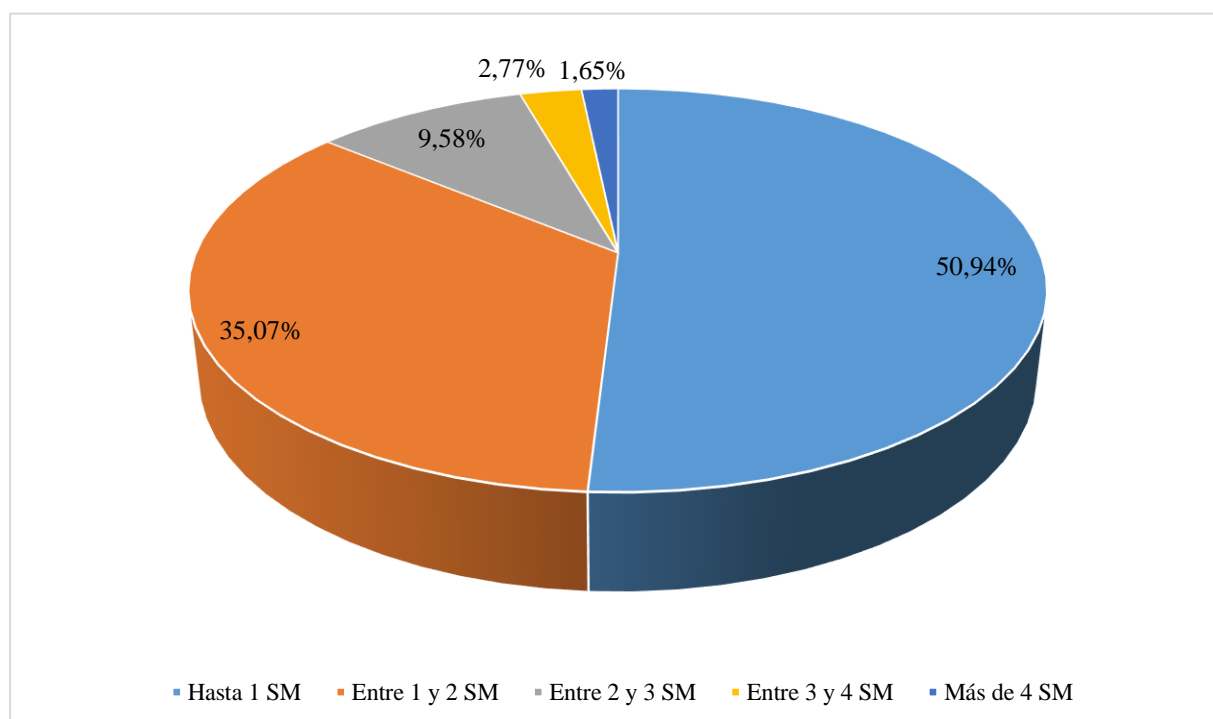
La estructura familiar está caracterizada por mayor número de hijos respecto a la ciudad (4,02), manteniéndose por encima del promedio registrado en Fortaleza (3,44). No obstante, el número promedio de integrantes familiares, disminuyó considerablemente en el tiempo. Entre los moradores actuales predominan los pertenecientes a los grupos a partir de la segunda generación, es decir, individuos que nacieron en el Conjunto Palmeiras, aunque, también, se encuentren personas provenientes de ciudades más pequeñas del interior del Estado del Ceará

y de otros Estados nordestinos. Además de personas procedentes de otros barrios de la capital que fueron atraídos al Palmeiras por los precios más bajos de los alquileres.

Los gráficos 6.7., 6.8. y 6.9., a continuación demuestran los principales aspectos socioeconómicos encontrados en la localidad en el año 2018. Las informaciones fueron extraídas a partir de cuestionarios aplicados por 21 equipos del Programa de la Salud de la Familia y englobó todo el Conjunto Palmeiras.

Gráfico 6.7.

Nivel de ingreso familiar



Fuente: Programa de Salud de la Familia – Fortaleza (2018)

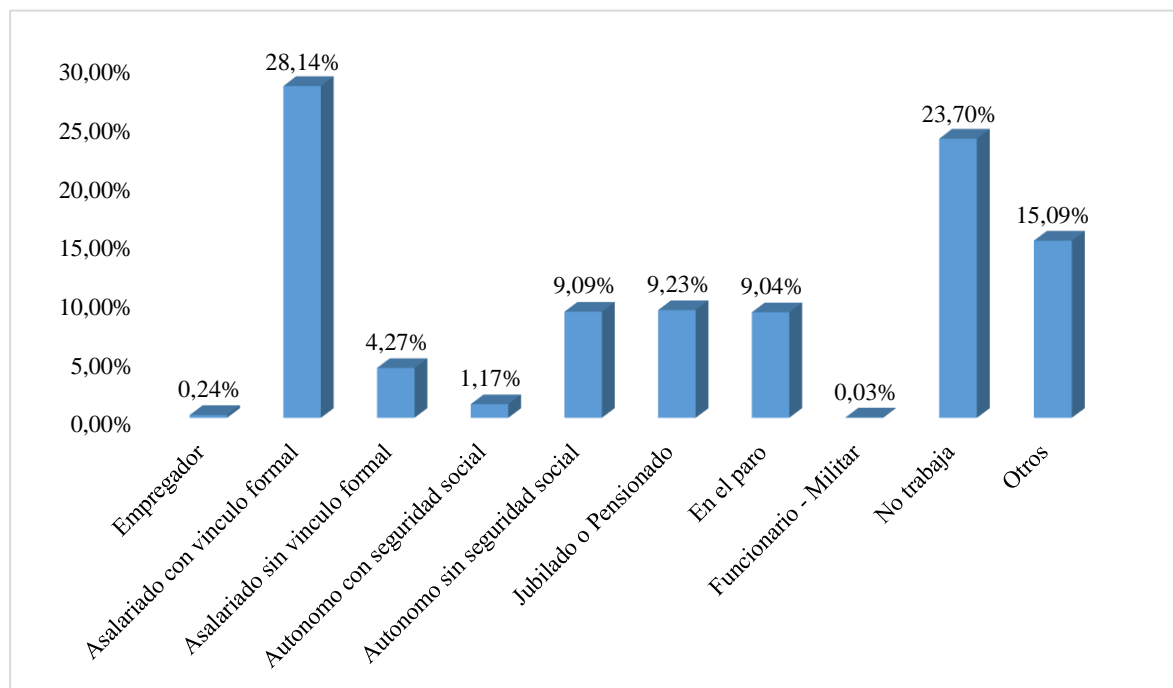
Se identifica un grupo heterogéneo de niveles de rendimientos con leve predominio de menor renta (hasta 1 sueldo mínimo) que representa el 50,94% del total. Al agregar los valores del segundo grupo, el diagnóstico apunta al predominio de sectores de baja renta, en el que el 86% de las familias sobreviven con hasta 2 sueldos mínimos mensuales.

La mayor parte de los residentes se declararon beneficiarios de programas de transferencias de renta (67,57%), con preeminencia del *Bolsa Família*. Además de ser un incremento monetario al ingreso, los programas de transferencia de renta tienen un papel significativo sobre la dinámica de los pequeños comercios locales, eso porque la población suele gastar gran parte de sus ingresos en el entorno inmediato. En el contexto encontrado en 2016, el hambre

no se configuraba como un problema de grandes proporciones, volviendo a integrar los discursos de las personas en 2018.

Gráfico 6.8.

Vínculo en el mercado Laboral



Fuente: Programa de Salud de la Familia – Fortaleza (2018)

Respecto al mercado laboral, la población local está insertada en sectores marcados tanto por la relación laboral formal, donde, predominan ocupaciones que exigen baja cualificación (facilidad de acceso) y que, igualmente, ofrecen baja remuneración, a ejemplo de servicios de limpieza de oficinas y viviendas, servicios de la construcción. Las ocupaciones informales se encuentran en las actividades relacionadas con el comercio callejero, pequeños servicios, reciclaje, entre otros. Una pequeña parte de la población son micro y pequeños emprendedores locales responsables de gestionar panaderías, peluquerías, pequeñas redes de supermercados, bares, entre otros, dentro del Conjunto. Hay, también, personas, especialmente mujeres, que trabajan para industrias de bebidas locales a cambio de muy baja remuneración, incluso, con prácticas con alusión al trabajo esclavo, estas prácticas tienden a ampliarse en medio de la mayor flexibilización y de la mayor desprotección de la legislación laboral brasileña en el período reciente.

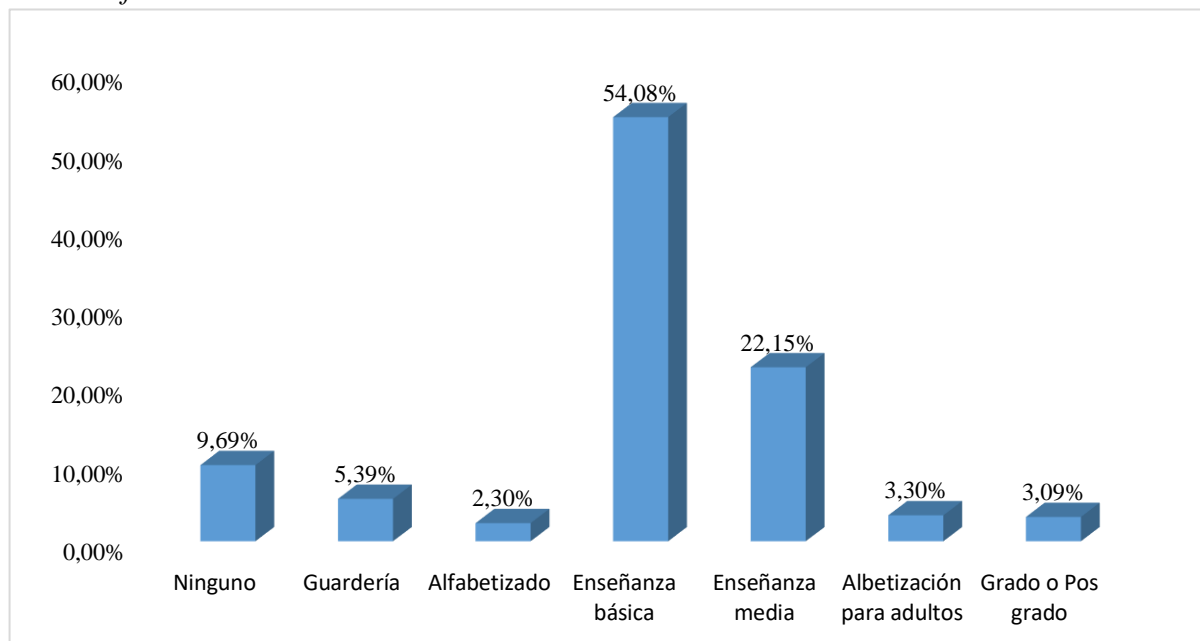
La inserción laboral se divide preponderantemente entre la inserción al mercado formal en los puestos que exige baja cualificación y entre el mercado informal, donde gran parte actúa

dentro de los límites del propio barrio. Las relaciones de confianza permiten la existencia de formas de comercialización que van más allá del patrón habitual definido por el intercambio monetario inmediato, con la utilización de prácticas pre capitalistas.

Entre las clases de ocupación señaladas en el gráfico 6.8., la segunda mayor participación (23,70%) se refiere al grupo de los que no trabajan, es decir, la parcela de población que no ejerce actividad laboral y tampoco la están buscando. El valor más relevante es el del grupo de asalariado con vínculo formal (28,14%), con preeminencia de trabajos en sectores señalados en el párrafo anterior. El lugar de trabajo es diverso, desde el entorno más cercano hasta las urbanizaciones de clases medias y altas ubicadas en distintas zonas de la ciudad, pasando por el centro de la capital, donde predominan los servicios y comercio.

Gráfico 6.9.

Nivel de formación educativa



Fuente: Programa de Salud de la Familia – Fortaleza (2018)

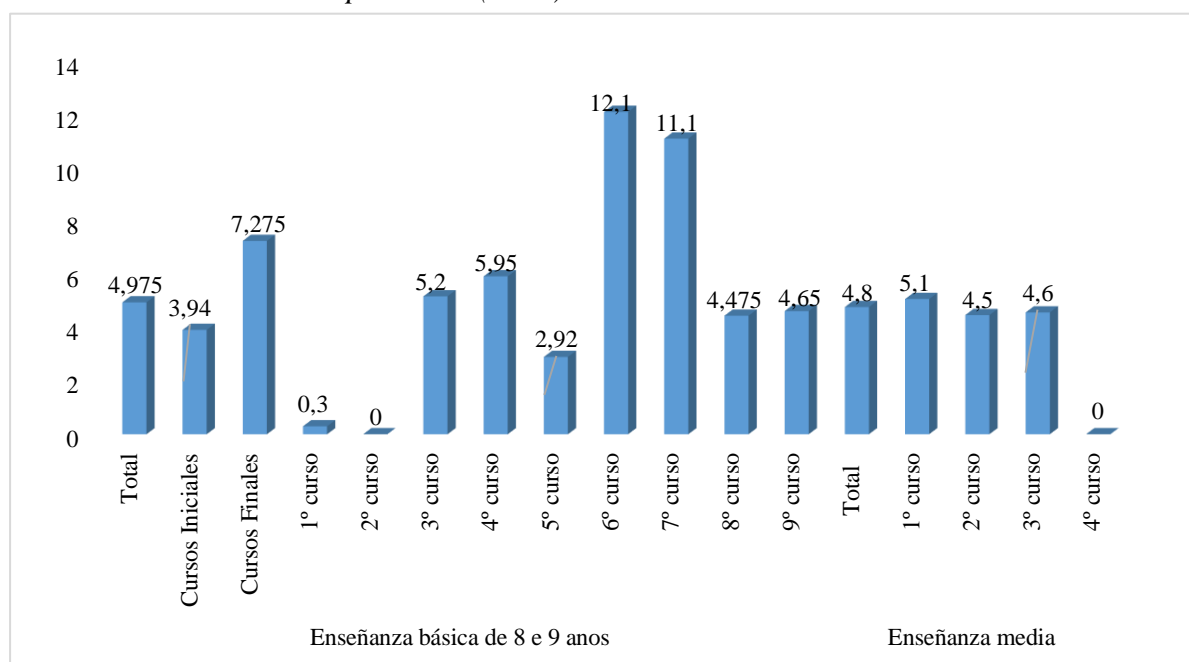
La distribución de los niveles educativos señala que la mayor parte de los residentes estudiaron hasta el nivel de enseñanza básica (54%), seguidos por la enseñanza media (22%), los números denotan un contexto donde hay asistencia a la escuela durante los primeros años de educación, pero que no se mantienen hacia a los estudios más avanzados. De modo general, el nivel de educación encontrado es considerado bajo, reflejado por la minoritaria participación registrada en los grupos de grado o post grado, poco más que el 3%. Pero, los individuos con nula formación educativa tampoco representan una parcela relevante del total.

La interacción de las informaciones descritas por los gráficos anteriores se intercorrelacionan y se influyen mutuamente. Los bajos niveles educativos llevan a la baja participación de la población local en categorías laborales estables, protegidas o con altos sueldos. La escasa calidad de las ocupaciones incide sobre un bajo poder mercantil.

Al mismo tiempo que los niveles educativos no se caracterizan por niveles nulos, tampoco son homogéneos, donde las tasas de analfabetismo se aplican, mayoritariamente, a las personas mayores y el nivel predominante es la enseñanza básica. Los comportamientos referentes al fracaso y a la deserción escolar en las escuelas públicas, presentan patrones que indican comportamientos particulares vinculados a la relación con el sistema educativo en el local y con la concentración de la formación en los años básicos.

Las tasas de fracaso, separadas por promedios de los años de las escuelas, es presentado en el gráfico 6.10, a continuación.

Gráfico 6.10.
Tasas de Fracaso escolar por curso (2016)



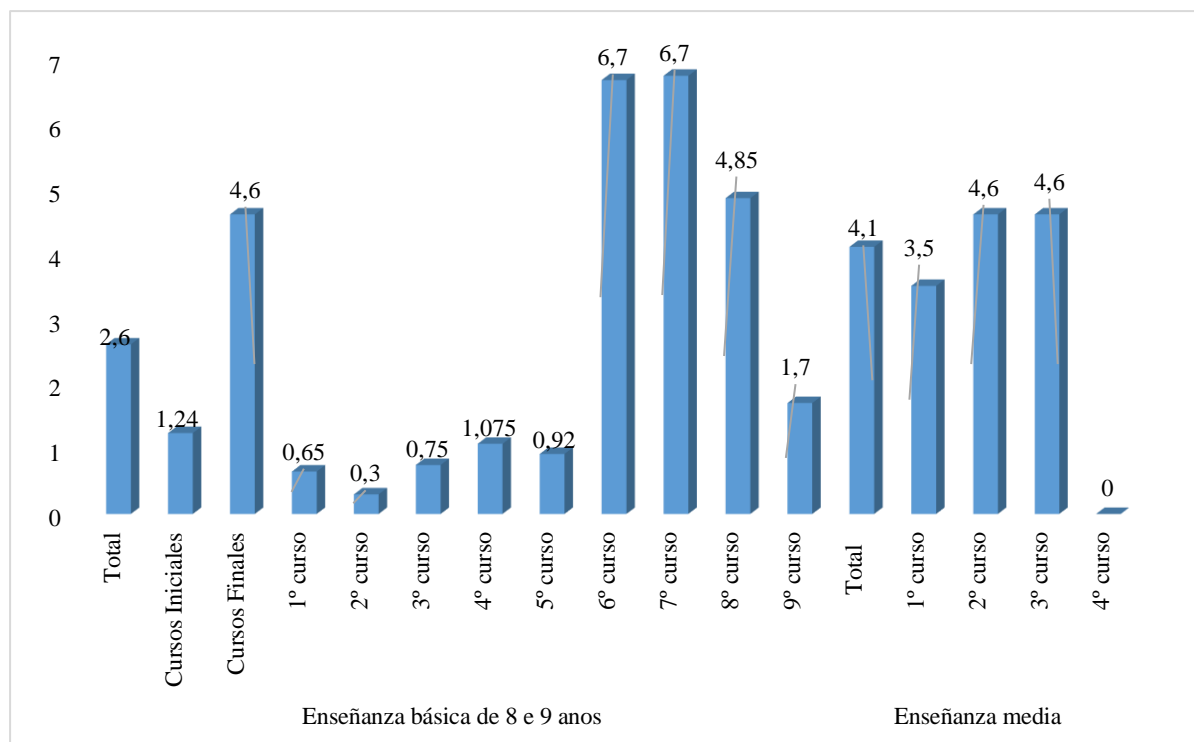
Fuente: INEP (2018)

Los valores calculados con base en los datos del censo escolar apuntan que las mayores tasas de fracaso escolar se concentran entre el sexto y séptimo año que coincide con las franjas etarias entre 10 y 14 años. Por otra parte, los niveles de fracaso guardan estrecha relación con las motivaciones y perspectivas con respecto al propio futuro y al rol del sistema educativo hacia esta construcción. En este sentido, el comportamiento de las tasas de deserción también sigue

un patrón parecido de distribución de edad, como puede ser destacado en el gráfico 6.11, a continuación.

Gráfico 6.11.

Tasas de Deserción escolar por curso (2016)



Fuente: INEP (2018)

Al observar el comportamiento de deserción escolar se nota que las mayores tasas de abandono se concentran entre el sexto y el séptimo año de la enseñanza básica. El rango de edad de los niños en estos niveles educativo es de, igualmente, 10 a 14 años. En consonancia con los discursos de los profesores de las escuelas locales, a partir del quinto año de la enseñanza básica, lo que involucra, aproximadamente, a niños con 10 años de edad, existe gran dificultad en mantener la asistencia de los alumnos en clase. Las razones se vinculan a cuestiones económicas, a la participación en redes delictivas y a la desestructuración familiar (gran parte de los estudiantes tienen parientes en la cárcel). Las referencias individuales de los niños emergen de estos contextos sumamente precarios. De modo general, la escuela no logra ofrecer los atractivos capaces de garantizar la asistencia permanente de muchos de los niños en la escuela. En este sentido, el problema central de los equipamientos de educación no trata de la dotación o de disponibilidad de plazas, sino de la incapacidad, en términos de calidad o de adecuación, para mantener la asistencia a lo largo del sistema educativo.

En un segundo momento, el análisis se centrará en un diagnóstico de los aspectos relativos a las viviendas y al entorno urbanístico presente en la localidad. Fueron levantadas informaciones relativas a la dotación de servicios e infraestructuras urbanas, así como los aspectos ligados a la posesión del suelo y de la vivienda. El diagnóstico local está sintetizado en el recuadro 6.2.

Recuadro 6.2.

Aspectos de la vivienda – dotación de servicios e infraestructuras – Unidad de Desarrollo Humano Conjunto Palmeiras 1 – 2018

Aspectos de la Vivienda		Part. (%)
Tipo de la vivienda	Casa	98,63%
	Piso	0,57%
	Una pieza	0,67%
	Otro	0,13%
Disponibilidad de energía eléctrica	Sí	98,84%
	No	1,16%
Formas para acceder a la vivienda	Pavimentado	48,49%
	Suelo de tierra	15,48%
	Fluvial	2,54%
	Otro	33,48%
Abastecimiento de agua	Agua encañada hasta la vivienda	99,80%
	pozos/ nacientes de la vivienda	0,10%
	Cisternas	0,00%
	Camión Cisterna	0,00%
	Otro	0,10%
Tratamiento de agua en la vivienda	Filtración	44,12%
	Hervir	0,20%
	Mineral	2,75%
	Cloración	36,23%
	Sin tratamiento	16,70%
Formas de escoamento banheiro ou sanitário	Red colectora de alcantarillado o pluvial	91,14%
	Séptica	6,45%
	Rudimentaria	0,00%
	Directamente al río, mar, lagunas, etc.	0,25%
	Tirar al cielo abierto	2,07%
	Otra forma	0,09%
Destinación de la basura	Colectado	99,68%
	Quemado o enterrado	0,15%

	Tirado al cielo abierto	0,12%
	Otro	0,05%
Está domiciliado	Sí	73,59%
	No	26,41%
Material proveniente en la construcción de las paredes externas	Ladrillo Revestido	61,05%
	Ladrillo Sin Revestimiento	38,33%
	Barro Revestido	0,22%
	Barro sin revestimiento	0,30%
	Madera	0,00%
	Paja	0,00%
	Otros	0,10%
Número de piezas	1 a 3	13,79%
	4 a 5	43,80%
	6 a 7	32,00%
	8 a 9	10,41%
	Más de 9	0,00%
Situación de posesión de la tierra/ vivienda	Propio	90,80%
	Financiado	0,09%
	Alquilado	7,49%
	Arrendado	0,02%
	Cedido	1,36%
	Ocupado – invasión	0,05%
	En la Calle	0,11%
	Otros	0,08%

Fuente: Programa de Salud de la Familia – Fortaleza (2018)

De acuerdo con las informaciones expuestas en el recuadro 6.2., las casas son el tipo de vivienda que predomina. Los principales aspectos destacables se refieren a la calidad constructiva de las viviendas, donde prevalecen los materiales sólidos y resistentes – 99,38% están constituidas por ladrillos. La mayoría de los habitantes accedieron a los domicilios mediante transacciones mercantiles de baja complejidad (propio, alquiler o cedido) sin intermedio de empresas inmobiliarias.

El segundo punto que merece ser señalado tiene que ver con el acceso a los servicios urbanos básicos. En este sentido, destacan los siguientes aspectos: 98,84% tienen disponible energía eléctrica; 99,80% reciben el agua hasta la vivienda; 91,14% está ligada a la red de alcantarillado; y, el 99,68% de las viviendas tienen la basura colectada por las empresas encargadas de hacerlo en la Fortaleza. Es decir, con respecto a los servicios urbanos básicos, la Unidad los tiene, en gran medida, cubiertos.

De modo general, la infraestructura del entorno y de las viviendas es de calidad aceptable, apenas existen viviendas construidas con materiales precarios. Asimismo, los servicios de energía eléctrica y de agua, que alcanza casi la totalidad de los habitantes, son mayoritariamente cobrados en las viviendas del Conjunto. El servicio de recogida de basura alcanza a todo el espacio de la unidad, mientras que la red de alcantarillado atiende de forma heterogénea al territorio, habiendo partes donde el servicio es ejecutado con mayor o menor eficacia. En las viviendas de ocupación reciente no se les cobra los servicios de agua, aunque se les cobra los valores referentes a los gastos de luz. Internamente, se identifica una relación directa entre la calidad del entorno y la proporción de los servicios ofrecidos con el grado de organización y articulación de la sociedad en reclamarlos. En ello, son significativas las diferencias entre los conjuntos Palmeiras I y II.

La situación de propiedad de la vivienda es mayoritariamente propia, aunque tan solo una pequeña parte de la población tiene asegurados los documentos acreditativos. Durante los procesos de transferencia no les fue concedido a las familias los documentos que comprobasen la garantía de posesión del suelo. El procedimiento de reubicación de los moradores se dio, de acuerdo con el director de la secretaría de habitación de Fortaleza (HABITAFOR), como ejemplo de algo “atípico del atípico”. Mediante un programa de financiación, en el cual el ayuntamiento concedía el suelo, la coordinación del proyecto dividía los terrenos entre las familias; y, los nuevos moradores se encargaron de producir su vivienda de forma aleatoria y espontánea. Las ocupaciones posteriores acompañaron la espontaneidad identificada en las acciones de las primeras ocupaciones.

Aunque no haya estadísticas específicas para determinar, con seguridad, los números referentes a la situación de la propiedad, en el Conjunto Palmeiras se está poniendo en marcha un proceso lento, precario y restringido de regularización de la posesión de la vivienda. Dentro del programa, son asistidos, progresivamente, a un número determinado de viviendas. Pese el marco normativo instituido por el Estatuto de las Ciudades, en este caso, los procesos de regularización se relacionan mucho más con la organización social local y con la capacidad para reclamar las acciones que con las leyes y estrategias sociales diseñadas en el gobierno Lula.

El programa de regularización de posesión del suelo en Fortaleza partió de la normativa nacional dirigida por el Ministerio de las Ciudades. La regularización de posesión de las viviendas abarca todo el municipio y se inició, justo, en el Conjunto Palmeiras en 2014. La Unidad de Desarrollo se insiere en el contexto de Fortaleza como una de las áreas favorecidas

con el proceso regularización, se ha elegido 1000 beneficiarios (límite de viviendas establecido para cada localidad) escogidos de modo aleatorio y que viene siendo realizado por etapas.

La situación de posesión de la mayoría de los residentes se ve afectada por la, todavía deficitaria, legislación que ofrece legitimación de propiedad en ocupaciones de áreas pública, donde, la administración pertinente debe aplicar su respectiva normativa, es decir, las administraciones Federal, Estatales y Municipales tienen prerrogativa de actuación. La multiplicidad ejecutiva incide en desencuentros normativos que alimentan la inseguridad jurídica y la vulnerabilidad de las ocupaciones a largo plazo.

6.2.2. Ordenamiento territorial y dotación espacial de equipamientos.

A fin de complementar la caracterización del entorno urbanístico del Conjunto Palmeiras fue realizado, durante la investigación en campo, un levantamiento de los equipamientos de educación, cultural, salud y de ocio existentes en la Unidad. Pese el origen marcado por la completa ausencia de infraestructuras y de servicios, hoy en día, la mayor parte del conjunto cuenta con el delineamiento ordenado del espacio público, con áreas de ocio (aunque no debidamente equipadas u ocupadas), con avenidas por donde transita el transporte público, con regularidad y calidad no muy distintas a la observada en el resto de la ciudad. Esta situación existe desde, al menos, una década, como se pudo verificar en estudios sobre la localidad en periodos anteriores.

“Se notam ruas com traçado bem definido, nas quais transitam um serviço de transporte público relativamente satisfatório, se comparado aos que se percebem em outros bairros pobres de Fortaleza – CE (...) um lugar de processo de urbanização já expressivo” (Paulino, 2008, p. 55).

Sin embargo, por ser un área de expansión, donde se encuentran espacios vacíos y propicios al desarrollo de ocupaciones informales (aparentemente relativamente inmunes a los intereses del mercado inmobiliario), en esta unidad de desarrollo coexisten dos tipos de espacios, heterogéneos en términos de dotación y calidad urbanística. Uno se caracteriza por calles dotadas de un trazado regular, mayoritariamente, adecuadas a la circulación de vehículos y de peatones; y, el segundo, con características derivadas de la espontaneidad y precariedad de las ocupaciones informales.

Las diferencias entre espacios vecinos son evidentes y aunque integren la misma Unidad de Desarrollo, incurren en la acción clasificatoria jerárquica informal impartida por propios habitantes. El espacio intraunidad de desarrollo se divide en: “Conjunto Palmeiras I” dotado de mejor infraestructura, con histórico de lucha y de movilización social y con ocupación más antigua desde los años de 1970; y, el “Conjunto Palmeiras II” con escasa infraestructura,

compuesto por personas relativamente más pobres y sin expresiva movilización social, donde los procesos de ocupación irregular se iniciaron en la década de 1990. Los dos espacios se encuentran separados por límites tenues (avenidas y aceras), aunque las diferencias se destacan a la vista.

Figura 6.10.

Entorno Conjunto Palmeiras II



Fuente: Propia autora (2016)

Figura 6.11.

Entorno Conjunto Palmeiras I



Fuente: Propia autora (2016)

En ambos casos se encuentran casas construidas con materiales sólidos. En el primer, la distribución más o menos regular de farolas, con calles y avenidas largas y asfaltadas obedecen a un patrón definido, donde, relativamente, se respetan los espacios reservados a las aceras. El segundo se acerca al diseño de la ciudad informal con ocupaciones marcadas por la irregularidad, con predominio de basuras dispuestas por el suelo, que se encuentra sin asfaltar

y es de barro. Las características de los procesos de ocupación también son distintas, mientras que el primero contó con la actuación directa del poder público, vía el procedimiento de reubicación involuntaria; el segundo fue delineado con la participación activa de los residentes, mediante dinámicas de ocupaciones individuales espontáneas. Tanto los espacios del “Conjunto Palmeiras I” y del “Conjunto Palmeiras II” forman parte de la misma unidad de desarrollo humano (Conjunto Palmeiras I).

La disposición de los equipamientos públicos existentes es, periódicamente, monitoreada por la secretaría del trabajo, desarrollo social y combate al hambre (SETRA) del municipio. La Unidad cuenta con un conjunto amplio y heterogéneo de equipamientos urbanos⁹¹. A continuación, son listados los equipamientos existentes y su relación con la sociedad, en términos de papeles desempeñados y de la percepción, con respecto a la eficacia, captadas en los discursos de los beneficiarios y de los demás actores implicados:

1 Centro Urbano de Cultura, Arte, Ciencia y Deporte – Red CUCA

Los Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciencia y Deporte (CUCAs) son complejos culturales responsables de promocionar prácticas de convivio, dirigidas a jóvenes con edades comprendidas entre los 15 a 29 años. Estas prácticas de convivencia, se basan en cursos relacionados con el arte y cultura, idiomas, alternativas de ocio, deportes, además de formación profesional. Se trata de organizaciones sociales de derecho privado y sin fines de lucro, administrados por el ayuntamiento.

La Red CUCA consiste en un proyecto del ayuntamiento de Fortaleza. Hay en la capital 3 CUCAs en total, una de estas unidades se encuentra en el barrio de Jangurussu que, aunque no esté ubicado inmediatamente dentro del territorio del Conjunto Palmeiras, lo incluye en su área de actuación (que es muy grande), al tiempo que se ubica a 1,5 kilómetros del conjunto. El funcionamiento del primero de estos Centros tuvo inicio en el año de 2009, fruto de una demanda proveniente de la práctica *Presupuesto Participativo*, bajo la administración del Partidos de los Trabajadores que en el momento coincidían en la administración municipal y nacional.

Pese el diseño institucional y el origen basado en procesos participativos y democráticos, las limitaciones respecto al acceso al Centro se relacionan con los limitantes presentes dentro

⁹¹ Conviene señalar que al tratarse de una Unidad de Desarrollo con elevado nivel de organización y articulación social, hay mucha dinámica en términos de dotación de equipamientos, especialmente, los vinculados a los movimientos sociales urbanos, como las asociaciones vecinales.

de su público objetivo: los jóvenes. Ante al gran alcance de actuación del CUCA, muchos jóvenes no pueden frecuentarlo por tratarse de territorios de controles del narcotráfico por grupos rivales. Es decir, la actuación del CUCA como centro de convivencia se ve limitada por la división del mercado de drogas que restringe la libre circulación de personas residentes en determinadas áreas, bajo la pena de perder la vida al ser confundido con algún integrante, conocidos o parientes de miembros de pandillas rivales.

Las restricciones de movilidad van más allá de la actuación del CUCA e incluye a las escuelas, las plazas y los parques públicos. La existencia de amenazas y el miedo diseñan fronteras entre espacios vecinos, a veces, dentro del mismo barrio. Estas limitaciones empeoraron significativamente tras el rompimiento del “acuerdo de paz”, entre las pandillas en 2017.

1 Centro de apoyo a la población vulnerable (Centro de Referência de Assistência Social – CRAS):

Los CRAS son centros de convivencia y fortalecimiento de vínculos dirigidos a la población que presenta condición (es) de vulnerabilidad. Tiene participación presupuestaria (30%) del gobierno central dedicada al mantenimiento del CRAS y lo que queda (70%) es responsabilidad de la administración del municipio. Se encuentra dentro de su ámbito de actuación, la oferta de servicios sociales. Los CRAS atienden a todo el público del Conjunto, de forma directa, por medio de los grupos de convivencia. Estos grupos se muestran más eficaces cuando dirigidos a los niños y a las personas mayores, en la medida que los niños se hacen más grandes (adolescentes) se registra una mayor resistencia y deserción a las actividades.

La actuación del CRAS también incluye visitas y monitoreo de familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, este criterio es definido, fundamentalmente, por el nivel de renta. Los CRAS integran una red de protección social en el ámbito de la asistencia social nacional, debiendo centrarse en las estrategias y acciones de prevención a la transgresión de los derechos y prácticas de exclusión. El Conjunto Palmeiras tiene una sede del centro con atención dirigida, casi exclusivamente, a sus habitantes, mediante dos servicios básicos: el servicio de protección y atención integral a la familia (PAIF); y, el servicio de convivencia y de fortalecimiento de vínculos.

El PAIF se refiere a la parte técnica, a los servicios en las viviendas, al monitoreo individualizado, así como a la dirección de los casos a otros órganos públicos capaces de responder a las demandas. Mientras que el servicio de convivencia y fortalecimiento de

vínculos se refiere a los grupos de convivencia que se da a través de los grupos socios educativos a nivel local.

Dentro de los grupos de convivencia ofrecidos por el CRAS local, los grupos de jóvenes son los menos activos, a la vez que son los más reacios a integrarlos. Según la trabajadora social local, son tres las razones principales que lo justifican: los jóvenes no quieren frecuentar o participar en instituciones tradicionales, a ejemplo de la escuela; la influencia del territorio y de las redes de relaciones personales; y, los padres tienen miedo a que sus hijos se relacione con otros jóvenes del Conjunto y se involucren en circuitos de delincuencia.

Las acciones de prevención se reducen ante la elevada frecuencia de casos *ex post*, generado con gran frecuencia en ambientes de vulnerabilidad extrema. En medio de las limitaciones de tiempo y de recursos, la actuación del CRAS para prevenir situaciones de riesgos sociales se restringe a los grupos de convivencia, los cuales tienen baja implicación sobre los grupos de personas en la fase de adolescencia y juvenil. Asimismo, tras el cambio de gobierno y el marco de aplicación de políticas neoliberales desde 2016, el CRAS pasó a ofertar tan solo los grupos de convivencia a las personas mayores y recortó gran parte de los beneficios a los grupos vulnerables vinculados al PAIF.

El trabajo de los CRAS integra a una red de la cual participan los Centros Especializados de Asistencia Social (CREAS), responsable de actuar después que el derecho haya sido transgredido y que asiste a un territorio más grande. El territorio de la ciudad de Fortaleza es compartido por seis CREAS. La Unidad de Desarrollo Conjunto Palmeiras 1 se encuentra dentro del área de actuación de un CREAS Alvorada que atiende a un espacio más amplio y está ubicado a unos 10 kilómetros del local.

1 Centro de Ciudadanía y los agentes de ciudadanía

El centro de ciudadanía fue construido para ser la base territorial de la red de apoyo más cercana e inmediata al territorio. El agente de ciudadanía se trata de un actor voluntario que surge como un intermediador entre la población y el Estado y debe participar de los planes y de las acciones de planificación a nivel municipal. La gran cantidad de demandas y el número restringido de agentes se convierte en la mayor factor limitante para la realización de este trabajo.

- 1 Banco Comunitario de Desarrollo – El Banco Palmas

Tras la realización del II Seminario “Habitando el inhabitable” en el año 1997, el diagnóstico del local era muy diferente al de los años 70, sin embargo, la población seguía sufriendo con la pobreza, con el paro y con la baja dinámica económica local (Foguel, 2009). En este contexto, surge el proyecto de constituirse un banco comunitario responsable de promover el dinamismo económico al integrar sectores y empresas locales. El banco nació en 1998 como un proyecto de la asociación de moradores y se convirtió en el símbolo de lucha y de organización social comunitaria, destacando su principal y más famoso proyecto: la moneda social local “Palma”. Actualmente, el banco tiene sede propia ubicada a pocos metros de la principal asociación local, y funciona con autonomía institucional.

Figura 6.12.

Asociación de moradores y Banco Palmas



Fuente: GoogleMaps (2017)

La moneda social fue creada para dinamizar la economía local al ser una alternativa a los instrumentos de intercambio monetario convencionales. Su poder de actuación fue perdiendo dimensión a lo largo del tiempo y, hoy en día, apenas puede encontrársela (en la versión en papel) dentro del Conjunto. El peso de la “Palma” ha ido disminuyendo en el local en la medida que el poder adquisitivo de las personas ha subido, comportamiento que fue experimentado durante los años de las primeras décadas del siglo XXI. No obstante, el Banco se ocupa de otros proyectos ligados a la economía solidaria, con predominancia, actualmente, de los proyectos de adecuación digital en territorios periféricos, desarrollo de *softwares*, etc. En ello, se destaca la versión mejorada de la “Palma”, que es la moneda digital “E-dinheiro”. Aunque la iniciativa sea ampliamente reconocida e, incluso, copiada en otros estados brasileños, a nivel local su actuación es irrelevante, asimismo, gran parte de los residentes, tampoco, la conocen.

Equipamientos de educación:

Los equipamientos públicos de educación se dividen en tipos: 3 guarderías; 2 Centros de Educación Integral; y, 9 escuelas entre los primeros años hasta el bachillerado. Entre los equipamientos de educación, los únicos que presentan déficit cuantitativo⁹², debido a la insuficiente capacidad de absorción de la demanda, son las guarderías. Las 3 unidades son exiguas para atender a la gran cantidad de niños pequeños pertenecientes a familias monoparentales, donde, especialmente, las madres están obligadas a trabajar para mantener el hogar. Las estrategias asumidas por este grupo de población son variadas y predominan el acudir las redes sociales cercanas de parientes, amigos y vecinos.

Los Centros de educación integral funcionan como equipamientos educacionales, a diferencia de que el funcionamiento se extiende a la jornada completa. Los centros de educación integral son reconocidos por tener mejor calidad de servicios con respecto a la escuela convencional. No se trata de ausencia de equipamientos, sino de la distancia existente entre sus funciones y lo que, de hecho, se ofrece. El escenario encontrado es de constantes y largas huelgas⁹³ de funcionarios, específicamente de los profesores que reclaman mayores sueldos y mejores condiciones de trabajo, donde predominan profesionales desmotivados y, con frecuencia, amenazados por estudiantes miembros de las redes de delincuencia local. La baja atracción al sistema de educación formal estimula, en muchos casos, la deserción escolar, incluso, a lo largo del curso.

“Nosotros creemos que la educación que se ofrece en las escuelas no es una educación más elevada, no es de calidad, algo que llama a los estudiantes. Estamos teniendo problemas de deserción en las escuelas. Al iniciar el año tu ve a mirar, las clases están llenas, pero cuando llega el medio del año, tú tienes tan solo la mitad de la clase, digámonos el 50% o el 25%” (Pedro - movimientos comunitarios).

La existencia de equipamientos de educación no parece ser suficiente para retener la asistencia, especialmente, a los jóvenes. Ante la falta de fuerza de atracción de los circuitos de educación, cultura y deporte, la juventud se vuelve expuesta a las vulnerabilidades presentes en el entorno (droga, embarazo precoz, trabajo informal). Es decir, se trata de un entorno poco propicio al desarrollo eficaz de las etapas naturales de la vida. No se trata, tampoco, de una

⁹² Esta situación positiva viene cambiando debido a los proyectos de grandes conjuntos habitacionales en el marco del Programa *Minha Casa Minha Vida* en el área de influencia de los equipamientos.

⁹³ Las escuelas públicas que están bajo la gestión del gobierno del Estado de Ceará estaban en huelga desde abril, mientras que la entrevista se realizó en el mes de agosto.

regla sin excepciones. Hay en la localidad ejemplos de personas que, utilizando instrumentos públicos educativos lograron ascender social y económicamente, muchos, también, accedieron a las concurridas plazas de las universidades públicas, dominadas por grupos de población pertenecientes a las clases de renta media y altas que suelen contar con la formación de institutos y escuelas privadas que están dotadas de elevada calidad formativa.

Equipamientos de Sanidad:

Los equipamientos de salud se refieren a dos Unidades de atención primaria que ofrecen atención a enfermedades en su estado inicial. Asimismo, la Unidad de Desarrollo es el territorio de actuación del Programa de Salud de la Familia (PSF), que en la localidad, actúa por medio de 21 equipos responsables del monitoreo de las condiciones susceptibles de intervenir en la salud de las personas. Las visitas deben ser realizadas con la frecuencia de 1 vez al mes, al tiempo que acompañan indicadores relativos al acceso de los servicios públicos urbanos, el número de moradores por vivienda, el perfil social y demográfico predominante y la incidencia de enfermedades. Los equipos, compuestos por médicos y enfermeros, suelen ir a la vivienda de los moradores en casos de imposibilidad de locomoción.

Las quejas se concentran alrededor de la insuficiencia de profesionales, equipamientos, servicios de mantenimiento ante la demanda, lo que incide en largos periodos de espera entre el pedido de acompañamiento médico y su ejecución. Las condiciones que son desfavorables en lo que se refiere a la atención básica, se muestran empeoradas en términos de la atención especializada.

Plazas y espacios públicos:

Los espacios de convivencia de la Unidad, aunque no planificados, además de construidos de manera más o menos espontánea a lo largo de la evolución del conjunto, presenta calidad igual o superior a la verificada en otros barrios de la “ciudad formal” o planificada. En el local, se encuentra una plaza pública dotada con equipamientos básicos: bancos, algunos árboles y disposición de espacio para circulación. La calidad del espacio es comprometida por la insuficiente arborización, lo que añadido al clima semiárido de Fortaleza, restringe la movilidad peatonal y la ocupación en determinados momentos a lo largo del periodo diurno.

Figura 6.13.

Plaza del Conjunto Palmeiras



Fuente: Mapa Cultura del Ceará (2017)

Más allá de cuestiones físicas, el espacio público intra unidad de desarrollo tiene su ocupación condicionada por la actuación del poder paralelo vinculado al narcotráfico, que también es capaz de garantizar el orden, ofreciendo protección dentro de su territorio en los “tiempos de paz”. De este modo, en el contexto temporal del primer periodo de realización de la investigación en campo, dentro del Conjunto estaban prohibidos los homicidios, asaltos, hurtos o atracos, esta prohibición tenía la intención de mantener a la policía alejada del Conjunto, a la vez que contribuye a la construcción de la base y mantenimiento de la confianza y de la lealtad de los moradores hacia las normas paralelas.

En el segundo periodo de investigación, tras el rompimiento del acuerdo entre las pandillas y el fin del tiempo de paz, el estado de violencia era más crítico. En el espacio público de la UDH, dos implicaciones fueron las principales: mayor prudencia de los residentes al ocupar los espacios; y, la reducción de personas procedentes de otros barrios en el local. El sentimiento de confianza a la autoridad del estado paralelo se refleja en la ocupación del espacio público local, a diferencia del verificado en otros espacios de la ciudad, pero, a la vez, es sumamente vulnerable a los cambios oriundos de las decisiones y de las coyunturas de este mismo estado.

Los actores encargados de llevar los servicios al local, igualmente están condicionados a obedecer a los órdenes locales. Este hecho puede ser señalado por el discurso de una de las asistentes sociales que actúan dentro del espacio.

“Es común irnos hacer una visita (de monitoreo) y pararen el coche por preguntar qué es lo que fuimos a hacer, ¿sabes? A quien queremos visitar y siempre decimos: es del bolsa familia” (Williane, asistente social).

Asimismo, estas leyes emergen en medio de una red de protección y de familiaridad, que se establece como un vínculo comunitario muy fuerte, sensible y resistente a los movimientos ajenos a la dinámica interna del barrio. En este sentido, en el primer momento de la investigación en campo, en 2016, se observaban calles ocupadas por las personas, por niños que jugaban, jóvenes y personas mayores que caminaban, además de comercios callejeros, que funcionaban por el día y hasta muy tarde por la noche. En la figura 6.11., se puede observar un ejemplo de cómo las calles eran tomadas por los moradores, entre ellos, la presencia de niños jugando, vecinos sentados en sus sillas reunidos en las aceras para charlar en el periodo nocturno. En este contexto, no se observa la restricción sobre la ocupación del espacio público impuesta por los casos delictivos en un período en que Fortaleza estaba en la lista de las ciudades más peligrosas del país.

Figura 6.14.

Ocupación del espacio público por la noche – Conjunto Palmeiras 1



Fuente: Propia autora (2016)

Las leyes paralelas inciden sobre el patrón de ocupación de los espacios públicos y sobre la circulación local, aunque el poder no actúe de forma homogénea en el territorio. Hay espacios dentro de la Unidad que se muestran más o menos delicados, en la medida que son puntos estratégicos (calles, esquinas, etc.) de controles de territorio de negocios ilícitos. Dentro del conjunto existen espacios más o menos expuestos a la pobreza, vulnerables y peligrosos, en ellos, los contactos y las resistencias a la presencia de individuos foráneos son especialmente

más elevadas. Se denota, asimismo, el sentido de jerarquía y micro xenofobia, con base en el poder económico, existente a nivel interno a la Unidad.

La policía y la seguridad

La policía realiza rondas periódicas en el local en coches y motocicletas. La actuación de la policía es limitada por la extensión espacial y, sobre todo, por el poder paralelo respaldado por la protección de parte de los habitantes. Tras el rompimiento del acuerdo de paz entre las pandillas, la vulnerabilidad ante la violencia tanto de la población como de la policía aumentó considerablemente.

Movilidad Urbana

Las principales avenidas de acceso al Conjunto son relativamente anchas y adecuadas para atender a la demanda del principal tipo de transporte público colectivo local (el autobús), contando, además, con aceras que, aunque tengan trazados irregulares, producidos por la espontaneidad individual de las construcciones, presentan dimensiones suficientes para viabilizar los flujos de peatones. La existencia de ambas (avenidas y aceras) viabiliza, respectivamente, los flujos de vehículos grandes y de peatones.

Figura 6.15.

Principal Avenida del Conjunto Palmeiras



Fuente: Propia autora (2016)

La relación con el resto de la ciudad se establece por medio de un sistema de transporte público integrado por una satisfactoria cantidad de autobuses y por grandes terminales que ligan la localidad a todo el resto de la ciudad y que funcionan regularmente con relativa calidad y bastante frecuencia. Los autobuses son operados por la empresa pública Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (ETUFOR).

Figura 6.16.
Autobús local



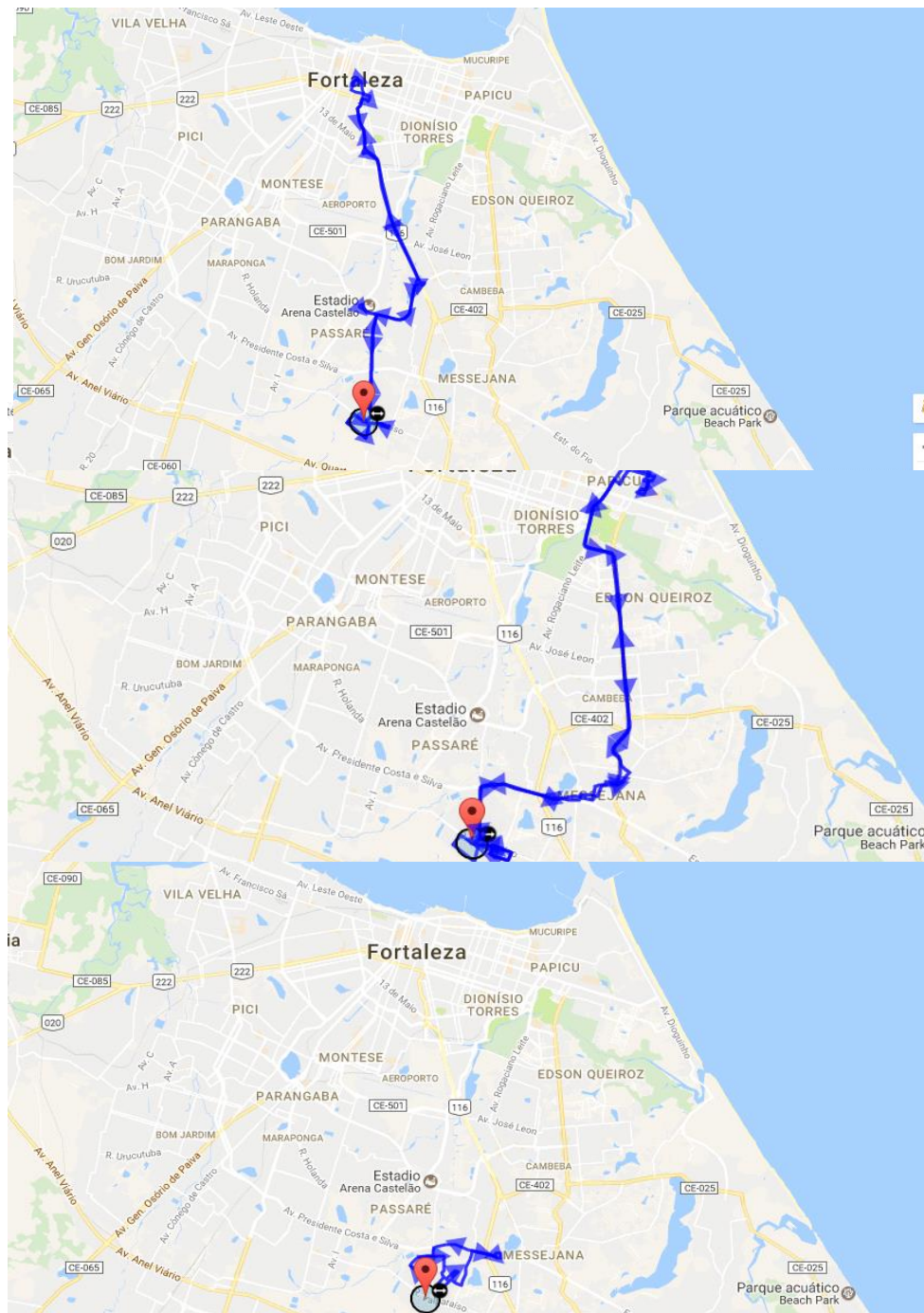
Fuente: MOB Ceará (2017)

Son 7 las líneas que prestan el servicio, ofrecido por medio de los autobuses dentro y en las inmediaciones del Conjunto. El total de 4 líneas asisten a la población dentro de la Unidad, dos de estas ligan la UDH a dos grandes terminales de integración, desde donde se puede acceder a otras líneas de autobuses con acceso a toda la capital. El espacio cuenta con una línea de autobús que lo conecta directamente y de forma regular con el centro de la capital.

La figura 6.16., demuestra la capacidad de integración local a través de las tres principales líneas de autobuses de la red de transporte público formal.

Figura 6.17.

Líneas de servicios de autobuses Conjunto Palmeiras y Fortaleza



Fuente: <http://tdurand.github.io/mapafortaleza/>

Para complementar la red de transporte formal, una red de transportes alternativos, formales e informales, atienden el local, con predominancia de furgonetas y moto taxis. Conviene señalar, también, que un gran número de personas, especialmente en los años recientes, optan por desplazarse en bicicleta, motocicletas, *scooters*, además de automóviles particulares.

6.2.3. Las políticas públicas y organización de la sociedad civil.

“La tragedia urbana que se convirtió en motivo de orgullo. Reconocida y difundida como ejemplo a ser seguido” (Rodrigues, 2013)

El Conjunto Palmeiras es un espacio de referencia, nacional e internacional, en términos de organización de base. Por tratarse de un núcleo de vulnerabilidad socioeconómico, se beneficia, también, de un amplio conjunto de políticas *topdown* para combatirla. El recuadro 6.3. expone las acciones políticas aplicadas en la Unidad, así como, los papeles y los presupuestos, a la menor escala estadística disponible, dedicados a ellas en dos diferentes periodos: antes y después del gobierno neoliberal, instaurado en Brasil en 2016.

Recuadro 6.3.

Programas en el Conjunto Palmeiras – roles y presupuestos en reales brasileños (R\$) dedicados en Fortaleza (2015 y 2017)

Programas	Papel	Presupuesto (2017)	Presupuesto (2015)	Variación (2017- 2015)
Bolsa Familia	Programa de transferencia de renta directa condicionada a los criterios: 85% asistencia escolar nivel básico; 75% asistencia escolar nivel medio y vacunas al día cada 6 meses	359.896.111,00	329.546.125,00	30.349.986,00
Atención primaria a la salud	Estrategia de organización de asistencia sanitaria vuelta a actuar de forma regionalizada, continuada y sistémica la mayor parte de las necesidades de salud de la población, con acciones preventivas y curación, así como la asistencia a individuos y comunidades	464.257.000,00	487.012.945,00	- 43.244.055,00

Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia - PAIF – CRAS	Parte técnica de la asistencia social. Los acompañamientos a las viviendas; atención particularizada; direccionamientos para otros órganos	8.441.674,50	6.525.775,39	1.915.899,11
Beneficios Eventuales	Auxilio natalidad; Auxilio funeral; benéfico calamidad - canasta básica; beneficio de prestación continua (BPC)	827.000	2.217.000	-1.390.000,00
CONVIDA	ONG que busca combatir a la pobreza por medio de acciones educativas que fortalezcan iniciativas comunitarias estimulando potencialidades para subsidiar al enfrentamiento a la propia situación.	-	350.000,00	-350.000,00
Consejo Tutelar	Asegura la protección a los niños y adolescentes que, de algún modo, son vulnerables a tener los derechos no cumplidos por la familia, por el Estado o por las instituciones	1.284.000	1.025.500	258.500,00
Gestión CUCA Regional VI	Red de protección social y convivencia dirigida a los jóvenes por medio de cursos profesionales, práctica de deporte y actividades socioculturales	6.085.000,00	5.329.500,00	755.500,00

Ceará Pacífico (2016)	Programa de prevención a los casos de violencia por medio de la actuación permanente y conjunta con los moradores en el espacio	5.875.497,34	5.273.814,00	601.683,34
CREAS	Equipamiento de la política de asistencia social responsable por intervenir tras el suceso violento y la transgresión del derecho ciudadano	7.712.534,36	10.804.912,82	-3.092.378,46

Fuente: Portal da Transparência, MDS, LOAs y PPA

Recuadro 6.4.

Programa Bolsa Família – Familias asistidas en Fortaleza (2015 y 2017)

Programas	Número de familias asistidas (2017)	Número de familias asistidas (2015)	Variación (2017- 2015)
Bolsa Família	201.472	201.492	-20

Fuente: MDS (2018)

Los cuadros 6.3 y 6.4 son autos explicativos y señalan los papeles y los valores dedicados en el presupuesto municipal a cada uno de los programas encontrados en el espacio del conjunto Palmeiras. Los cambios en los presupuestos de las acciones en la Unidad no fueron radicales, sino parciales, a excepción de la ONG Convida que no contó recurso alguno y dejó de actuar en el Conjunto Palmeiras entre los dos períodos descriptos. En este contexto, los valores de los beneficios eventuales fueron los que sufrieron los recortes más significativos. El programa *Bolsa Família* (PBF) pasó por una reducción de veinte familias en el tiempo, pero esta dimensión se vuelve más compleja en medio de la tendencia de incremento poblacional y de la pobreza ante a un escenario de crisis. El programa bolsa familia es fundamental en el combate del hambre, al mismo tiempo que dinamiza y promociona el comercio local, en la medida que los gastos de consumo básico se concentran en el entorno, respaldando la generación de empleos y renta y beneficiando a la población en general, usuaria del programa o no. Por lo general, se disminuyó la protección social por medio de las ayudas directas al tiempo que las necesidades crecieron.

Por otra parte, la organización de la sociedad civil en la figura de los movimientos sociales representa gran importancia y cuenta con la existencia de iniciativas innovadoras que engloban desde la construcción y adecuación de infraestructuras puntuales hasta la organización institucional alrededor de la implantación de una moneda social. La actuación de los movimientos sociales de la Unidad de Desarrollo Conjunto Palmeiras 1 es la principal referencia positiva del barrio, y consiste en un modelo de organización y movilización ciudadana para la construcción del hábitat estudiado y replicado, incluso, a nivel internacional. La localidad tiene un histórico trabajo de búsqueda de politización y participación ciudadana en los procesos de luchas hacia las mejorías locales.

En el primer periodo de la investigación en campo, había en el local, más de 10 asociaciones y movimientos sociales informales con demandas específicas, además de proyectos liderados por empresas, por segmentos del Estado (el cuerpo de bomberos) y por organizaciones no gubernamentales. En el año de 2016, eran identificados por la secretaría del trabajo, desarrollo social y combate al hambre (SETRA) del municipio, 04 movimientos sociales organizados registrados, listados a continuación:

- Asociación Benéfica de valoración a la vida
- Junta de vecinos del Conjunto Palmeiras
- Instituto Palmas de Desarrollo Socioeconómico solidaria
- CONVIDA

Como anteriormente señalado, además de las instituciones identificadas por la secretaría municipal, hay en la localidad otros grupos sociales organizados que, en medio del entorno marcado por la movilización popular se revela especialmente dinámico y cambiante. Los movimientos sociales son integrados, mayoritariamente, por personas locales. Los líderes comunitarios y los agentes de ciudadanías se componen por personas de edad adulta y más mayores, donde se destaca una baja o nula participación de los jóvenes.

El alto grado de desarrollo organizacional verificado en el Palmeiras tiene en su moneda social “La Palma” su principal símbolo de lucha y de organización. La moneda social ha perdido importancia como instrumento de dinamización de la economía local en la medida en que se ha incrementado el poder de compra de la población, así como, por el efecto de los programas de transferencias de renta en años recientes.

Asimismo, existen actividades puntuales de promoción cultural que involucran a los grupos de niños y jóvenes relacionados con teatro, música y deportes. La iglesia católica, en su

vertiente más progresista, también, actúa como elemento movilizador social. Al mismo tiempo, las iglesias evangelistas se multiplican por el espacio, se convierten en núcleos de sociabilidad, ejerciendo gran influencia política, cultural y comportamental sobre la población. Las Organizaciones no gubernamentales – ONGs también forman parte de la gama de las políticas locales por medio de proyectos vueltos a grupos específicos (niños, jóvenes, mujeres, etc.). Se resalta para la presencia de la entidad CONVIDA que es una ONG internacional que recibía proyectos que involucraban al público joven y adulto, sin embargo, la actuación de la ONG fue finalizada en el año 2017.

Las juntas de vecinos funcionan como intermediarias entre las demandas populares y el poder público, además de ofrecer espacios de ocio con actividades culturales, de deportes y de formación técnica. En este marco, la asociación más antigua coordina un proyecto de intermediación a las plazas de empleos, por medio de un banco de currículos, además de ofrecer cursos de capacitación y ser la sede de las actividades de una cooperativa de confección de ropas.

La relación entre los movimientos urbanos y el poder público se da de manera directa, donde, la experiencia reivindicativa permite el conocimiento acerca de los procedimientos para ser ejecutados, así como para los actores e instituciones que deben ser movilizadas de acuerdo con las demandas surgidas. Asimismo, el clientelismo y el oportunismo se hacen presentes en las formas de relaciones con el poder público, con acciones periódicas, puntuales y estratégicas, casi siempre, vinculadas a intereses electorales.

En los discursos de los residentes se pudo detectar la perspectiva de disminución de la disposición en participar en movimientos sociales con respecto al pasado. En la medida que los servicios, equipamientos, sistema de transporte se volvieron más expresivos y dejaron de representar, necesariamente, un déficit local. Es decir, al paso que las infraestructuras urbanas pasaron a integrar la vida cotidiana del Palmeiras, los objetos de reivindicación se volvieron más restringidos y, en cierto modo, implicaron menor participación.

En los años recientes se señalan pérdidas en el característico sentido de lucha del espacio, sobre todo, de los jóvenes, reflejado por la ausencia de estos en los grupos y asociaciones comunitarias. El debilitamiento también es evidenciado en términos de las iniciativas comunitarias, en estas, presenta mayor expresión la experiencia de la moneda social que ha perdido importancia a nivel local.

Conviene señalar, también, las diferencias, en términos de movilización ciudadana, respecto a los espacios del Conjunto Palmeiras I y del Conjunto Palmeiras II (ambos pertenecientes a la

misma UDH). Mientras que las buenas prácticas descritas se limitan casi exclusivamente al primero, el segundo cuenta con un sistema de organización incipiente, eso se debe a la relativa mayor vulnerabilidad que implican una mayor fragilidad de las relaciones de confianza y al período de formación más reciente, registrada en esta parte de la Unidad de Desarrollo.

En términos de políticas públicas, existía en la localidad una serie de frentes de actuación contra las situaciones de vulnerabilidad. Debido al perfil socioeconómico prevaleciente, gran parte de los moradores tienen garantizado el acceso a los derechos relacionados con la asistencia descritos por la ley federal – *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*, en la cual se asegura desde la ayuda por maternidad, hasta a la ayuda en caso de muerte a quien necesite, y desde que sean reconocidos como una persona vulnerable - la renta se establece como criterio de clasificación (renta per cápita inferior al $\frac{1}{4}$ del Sueldo Mínimo vigente). Hay, también, el subsidio por calamidad pública que consiste en ofrecer canastas básicas. El beneficio de prestación continua (BPC) está destinado a las personas con discapacidad que comprueben no poder ejercer ninguna actividad laboral y a las personas mayores, con edad superior a los 65 años.

Las políticas de educación se dan, básicamente, por medio de las escuelas y de las guarderías, con la utilización del instrumento “bolsa familia” como incentivo y estrategia para evitar la deserción escolar, al tiempo que la concesión y mantenimiento del programa depende de la asistencia comprobada del estudiante a la escuela. Las políticas de salud actúan con la distribución de medicinas, orientaciones de educación sexual y capacitaciones sobre la planificación familiar. Las políticas de educación, salud y seguridad tienen un carácter universal a nivel nacional, mientras que las políticas de asistencia se dirigen a todos los que comprueben su necesidad. El contexto socioeconómico desfavorable registrado en el Conjunto Palmeiras I habilita a gran parte de los moradores a integrar los grupos beneficiados por ambas políticas.

La población tiene un conocimiento parcial acerca de sus derechos, así como los procedimientos necesarios para acceder a las políticas y ayudas que el Estado les puede ofrecer. El mayor nivel de conocimiento y absorción de los programas es proporcional a la capacidad de actuación directa e inmediata, resaltando a las políticas de transferencia de renta (bolsa familia) y habitacionales (la construcción de viviendas populares). Asimismo, los beneficiarios conocen las respuestas inmediatas ofrecidas por el Estado a los problemas y casos de urgencia que surgen eventualmente. El conocimiento de los programas y de los derechos impulsa un patrón de comportamiento basado, muchas veces, en el oportunismo ante al carácter

asistencialista del Estado. Como puede ser observado en los discursos presentados a continuación: el primero de una joven residente, que en su discurso reforzaba su percepción respecto a la asistencia social; y, el segundo de la asistente social que actúa en el territorio.

“Hey, ¡Le diga al Estado que me dé una casa que ya no soporto más vivir con mi madre!” (Amanda, adolescente y moradora del Conjunto Palmeiras).

“A cada día se hace más común encontrar adolescentes que miran la asistencia no como un derecho, sino como de forma asistencialista. A los dieciséis años ellas ven aquí y dicen: ¡Quiero el *bolsa familia*! ¿Entiendes? Sabes que ellas ya vienen con aquella dependencia, sin antes ni siquiera buscar terminar los estudios” (Williane, asistente social del CRAS Palmeiras).

Los dos discursos expuestos revelan las actitudes respecto a los programas sociales diseñados para la reducción de la vulnerabilidad. Aunque los comportamientos no sean susceptibles de generalizaciones de tiempo y de espacio, revelan la característica de relevancia de la inmediatez que circunscriben de las acciones aplicadas y, también, la perspectiva restringida al corto plazo por parte de los beneficiarios. En este sentido, la politización y la postura proactiva ante las cuestiones que involucran al largo plazo y a los intereses comunes son deficitarias.

La movilización ciudadana y las políticas, aunque posean gran incidencia e importancia para garantizar la reproducción social en todo el espacio, son marcadamente más eficaces en el corto plazo. La solución a los problemas y a las cuestiones puntuales relacionadas con el día a día caracterizó la trayectoria de luchas y de organización popular del Conjunto. Los bajos niveles educativos y la falta de percepción sobre los procesos y las precondiciones para promocionar el combate a cuestiones estructurales y el desarrollo a largo plazo limitan los objetos reivindicativos a la mejoría del entorno inmediato y a la atención a las demandas urgentes. Se revela la necesidad de repensar las estrategias de las políticas públicas aplicadas. En la medida que los problemas y cuestiones inmediatas son solucionados en el día a día, la perspectiva de rompimiento con los ciclos de vulnerabilidad y de marginalidad no se ve afectada, en gran magnitud, por las respuestas puntuales encontradas para solucionar cuestiones específicas.

Otro limitante de la política se refiere a las acciones diseñadas para los jóvenes, que por lo general, son puntuales, eventuales y con baja participación de los interesados. Las actividades de bailes de música (el rap) son las que más éxito tienen entre este público. El caso de la Unidad Conjunto Palmeiras I merece un contrapunto temporal respecto a la participación de jóvenes tanto en las actividades como en la ocupación del espacio público. Durante el primer periodo de investigación en campo (cuando se vivía “la paz” en virtud del acuerdo entre pandillas rivales) había interacción y participación de jóvenes procedentes de barrios vecinos (con

perfiles socioeconómicos similares); tras el rompimiento del acuerdo entre los grupos, la asistencia a los servicios y la ocupación de los espacios de no moradores se quedó condicionada y, mayoritariamente, restringida por las relaciones entre las pandillas rivales.

Por fin, conviene señalar las diferencias con respecto a las políticas existentes en los dos periodos analizados:

1. Marco desarrollista intervencionista: periodo que coincide con el gobierno del Partido de los Trabajados, en donde, el Estado actuaba en diversas frentes, teniendo como objetivo la disminución de la vulnerabilidad (bolsa familia, equipamientos básicos, equipamientos espaciales, servicios urbanos servicios de atención particularizada).
2. Marco neoliberal: recorte de los proyectos extracurriculares (deporte, informática, cultura) y reducción de la calidad alimentaria de la merienda en las escuelas locales. Debilitamiento institucional del Estado y de las asociaciones institucionales entre movimientos sociales, familias y escuelas. Además de recortes de los beneficios eventuales al público vulnerable (canasta básica, canastilla para bebés, etc.).

Las principales iniciativas específicas de la Unidad son listadas a continuación:

- Agencia Comunitaria del trabajador autónomo: Es un banco de currículos, impartido por la principal junta de vecinos local, el banco sirve como una base de datos que es dirigida a las fuentes de empleos – estables y temporarios - compatibles con la formación presentada.
- Las iglesias católicas y evangelistas: las iglesias realizan actividades cotidianas de orden religiosa, además de frecuentes acciones sociales y culturales. Hay, en el local, un alto y cambiante número de iglesias evangelistas, en ellas, gran parte de la población establece sus redes de convivencia y de apoyo personales.
- *Budegão* de la economía solidaria: un bazar construido a partir de donaciones procedentes de todo el Estado de Ceará con productos heterogéneos y con frecuencia no periódica.
- Cursos preparatorios para la selectividad de las Universidades Públicas: iniciativa impartida por alumnos de la Universidad pública federal y profesores de escuelas locales en el sentido de ofrecer clases gratuitas preparatorias para los exámenes de selectividad de la Universidade Federal do Ceará y de la Universidade do Estado do

Ceará. Aunque esta iniciativa tuvo resultados positivos a lo largo de dos años, por razones administrativas, no siguió adelante.

- Grupo de batucada⁹⁴ para los jóvenes: este grupo se originó de un programa del ayuntamiento en asociación con las escuelas y con el banco Palmas en 2013, que luego, se consolidó de manera autónoma, teniendo el objetivo de volcar la atención de los jóvenes hacia la música, en el cual, ellos mismo producen sus propios instrumentos con insumos provenientes de la basura.

El Conjunto Palmeiras se destaca por ser el centro de experimentación de buenas prácticas en Fortaleza. Así como la consolidación de la infraestructura, las iniciativas impartidas por la sociedad responden con creatividad algunas de las necesidades básicas de los habitantes. Las acciones se caracterizan por ser relativamente eficaces, pero puntuales, inmediatistas y no suelen involucrar a los jóvenes ni en el proceso de diseño y aplicación ni como el público objetivo.

Muchas habilidades y talentos no son desarrollados debido a la deficiencia institucional. Esta debilidad se muestra mucho más evidente en lo referente al adolescente y al joven que ya se involucró en la criminalidad. En este sentido, hacen falta toda una red de asistencia social especialmente más compleja y completa dirigida a la recuperación y la reinserción social de los jóvenes delincuentes.

6.2.4. Vulnerabilidad, marginalización y aislamiento social.

Con base en el diagnóstico social y económico anteriormente presentado se puede identificar la baja capacidad de adecuación de la población local en integrarse a los mercados urbanos. En medio del contexto cultural heredado, los individuos que nacieron en el local se configuran, por lo general, por tener niveles educativos muy bajos, insertados en un contexto urbano más amplio (Fortaleza) con exigencias laborales cada vez más elevadas. El entorno inmediato es delineado por la pobreza, por la ausencia de perspectivas de mejorías a largo plazo y de ascenso social basándose en los medios tradicionales, esta idea se hace especialmente presente entre los jóvenes.

Súmase a las condiciones de desventaja impuestas por las restricciones formativas, las barreras provenientes del estigma vinculado al espacio que lo acompaña desde el periodo inicial de ocupación. Los primeros habitantes llegaron al local de forma muy precaria y las

⁹⁴ Baile popular afrobrasileño que se acompaña con instrumentos de percusión (RAE).

condiciones de desventajas y de estigma fueron transferidas inter generacionalmente hasta los días de hoy, pese a la mejora de la dotación infraestructural. Los moradores, principalmente los jóvenes, encuentran fuerte resistencia a la hora de buscar trabajo, al tiempo que el Conjunto es reconocido como un local muy peligroso y violento. Cuando cuestionado sobre las dificultades a la hora de conseguir trabajo por residir en el Conjunto Palmeiras, el señor Jorge, que es uno de los primeros ocupantes y participante activo de los movimientos reivindicativo local contesta lo siguiente:

¡A ver! esa discriminación en los primeros años de este barrio era muy fuerte, la gente nos llamaba “indios” porque aquí había un bosque muy grande y hay una historia que decían residir indios en esta localidad. Cuando el barrio fue se desarrollando, de hecho, había un trato discriminatorio de dar trabajo por ser del Palmeiras, ¿cierto? Y hoy aún, los jóvenes que van a buscarse trabajo, si hay posibilidad, ellos no dicen que son del Palmeiras si no es más difícil conseguir un trabajo. A veces hace falta negar que son de aquí porque existe mucha discriminación porque se considera peligroso” (Sr. Jorge – líder comunitario).

El nombramiento indígena (población nativa) como el de perteneciente a una cultura inferior en el contexto de sociedades colonizadas. En algunas localidades brasileñas, a ejemplo de Fortaleza, en donde no hubo trabajo esclavo africano con grandes dimensiones, el peso de la inferioridad en la clasificación jerárquica suele destinarse a los indígenas.

“é importante chamar atenção para o intenso processo de representação social porque passou essa população nativa. De donos da terra, foram primeiro considerados "invasores", "gentios", "bárbaros" e "preguiçosos", para depois se tornarem em "vadios", "facínoras" e "vagabundos", e transformados socialmente em escravos. Isto apenas por resistirem a expropriação de seu território, por lutarem contra a degradação de suas representações coletivas e de suas condições materiais de sobrevivência. Do mesmo modo que a violência física foi naturalizada, o estigma e o preconceito denegriram a imagem dos nativos e dos seus descendentes perante a sociedade, que ainda hoje permanece como cultura inferior. Remanescentes dos originais índios cearenses encontram-se na população dos tabeas e tremembés, cujos territórios não foram demarcados, que vivem em condições insalubres e de extrema miséria” (Araújo, Carleial; 2001).

El estigma se convierte en la base para la construcción de los prejuicios que nacen de la mezcla entre espacio y personas. El estigma negativo actúa con más intensidad en la percepción fatalista impregnada en gran parte de los moradores del conjunto. Esta percepción se construye de medio a un contexto marcado por los pocos ejemplos positivos que norlean el día a día del espacio de la Unidad. La práctica discriminatoria se da especialmente contra los jóvenes. Pese a la convivencia con este elemento, hay en los discursos de los habitantes, algo de optimismo con respecto a la trayectoria de marginalización en comparación con el pasado – periodo en que eran identificados como indígenas. Es decir, muchos individuos relatan que durante los primeros años del conjunto existía todavía más discriminación. La mejoría en el tiempo puede ser reflejada en el proceso de construcción de las aspiraciones individuales, que en el presente pueden ser más ambiciosas respecto al pasado.

Son pocos los estudiantes que llegan a acceder socialmente, pero estos casos son muy importantes porque les motivan a los demás (...) además es muy gratificante caminar por las calles y “topar” con un ex alumno que estudia medicina o que anhelan llegar a la NASA, por ejemplo, para que veas estos son espacios para la elite que nunca en el inicio del Palmeiras se podría pensar (Luziana, profesora y moradora).

El contenido del discurso de una profesora de una escuela del Conjunto Palmeiras trae dos importantes aspectos construido alrededor de las perspectivas individuales. El primero señala la importancia de ejemplos positivos como formas de motivación y estímulo hacia el rompimiento de los ciclos de precariedad y de exclusión. El movimiento se da tanto en las expectativas de la familia como en la red de convivencia más próximas. El estímulo surge a partir del marco de la referencia positiva que un único individuo se convierte para su grupo social. El segundo aspecto apunta la mejoría registrada en el barrio si se tiene en cuenta el tiempo pasado, cuando las condiciones y perspectivas eran muchos más limitadas, donde, las expectativas eran coherentes con el contexto precario.

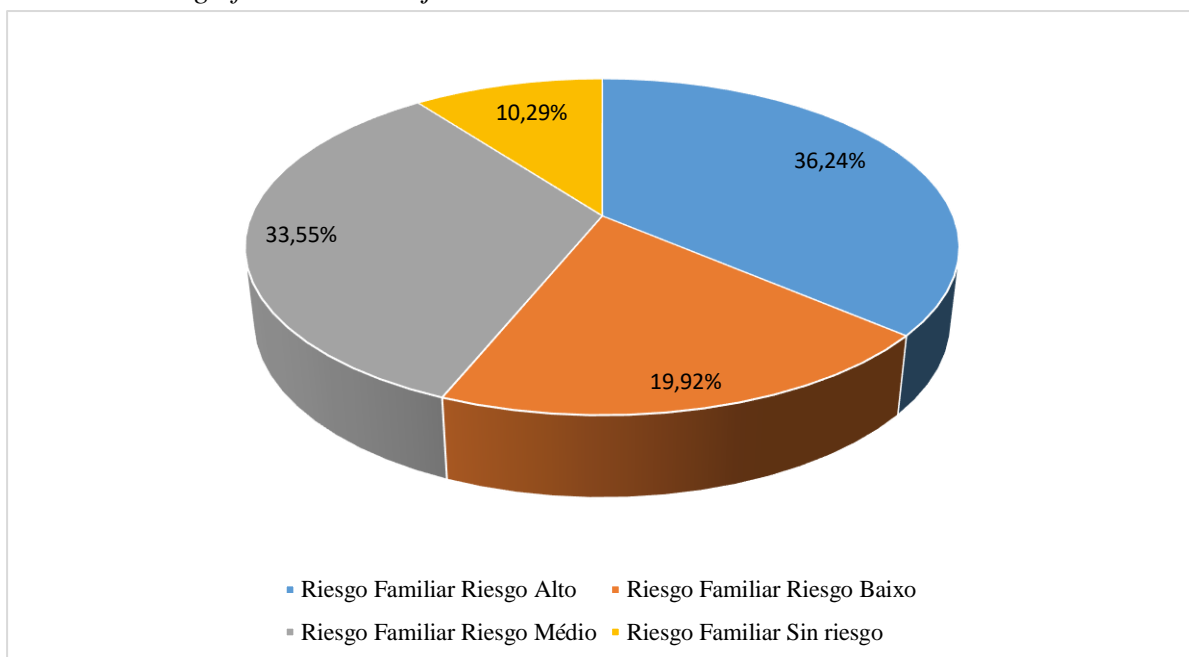
Pese a las mejorías en el tiempo y el histórico de lucha del barrio, el estigma se mantiene. Aunque una parte significativa de la población se encuentre integrada en las actividades urbanas de la ciudad, la discriminación dirige muchos de los elementos de la vida cotidiana y se interpone, sobre todo, en medio de los procesos de búsqueda de oportunidades laborales fuera de la localidad. El conjunto Palmeiras, a ejemplo de otros espacios vulnerables, es reconocido popularmente como “La tierra del Vish”. El “Vish” es una expresión lingüística utilizada, mayoritariamente, en forma de bromas, para designar sorpresa, rechazo o aprehensiones. Dicha expresión, en este caso, se vincula a la criminalización de la pobreza y el peligro inminente al estar en espacios que albergan a gran cantidad de personas procedentes de esta UDH.

Aunque la mayoría de la población no tengan relaciones directa o indirectamente con el narcotráfico, la relación entre el conjunto Palmeiras con casos de violencia, como el “lugar de personas peligrosas” y un espacio a ser evitado sigue prevaleciendo en los discursos de los habitantes de los demás espacios de la ciudad. En este debate, los medios de comunicación desempeñan un rol crucial al diseminar el discurso sensacionalista, y que a veces, trascienden a la realidad. El estigma del Conjunto Palmeiras como un lugar violento, concentrador de pobreza en donde predominan las actividades ilícitas, se mezcla con la percepción de un territorio marcado por la organización y lucha de los movimientos sociales. En medio de estas percepciones paradójicas, las relaciones de convivencia establecidas entre los moradores locales con el resto de la ciudad son mayoritariamente dominadas por el primer aspecto.

Por ser la vulnerabilidad un concepto multidisciplinar que va más allá de la pobreza urbana, su cuantificación se vuelve algo especialmente complejo. Como aproximación a la condición de vulnerabilidad, el Programa de la Salud de la Familia en Fortaleza aplica la pregunta acerca del riesgo familiar existente en la vivienda. La evaluación es de carácter subjetivo de acuerdo con la percepción del entrevistador con respecto a los niveles de desestructuración encontrados en el seno de cada familia. La familia es una institución determinante al aseguramiento de la red de protección del individuo, de ahí la relevancia de realizar este cuestionamiento.

Gráfico 6.12.

Niveles de riesgo familiar – Conjunto Palmeiras



Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

De acuerdo con la evaluación subjetiva de los agentes del programa de la Salud de familia, existe un leve predominio del riesgo familiar alto, seguido por el riesgo medio. Es decir, aunque los niveles de riesgo sean mayoritariamente elevados, la heterogeneidad del espacio lo convierte en un aspecto no universalizado. Algunos eventos sociológicos se repiten con elevada frecuencia y contribuyen al incremento de la vulnerabilidad de la Unidad, a ejemplo de la alta incidencia de casos de embarazos precoz. La incidencia del embarazo en la adolescencia se asocia, entre otros factores, a la condición de pobreza que al limitar las alternativas de ocio, predominantemente mercantilizadas, restringen las formas de distracción al sexo, en medio de la cultura de sobrevalorización del momento presente.

“Hoy en día la diversión del pobre es más el sexo, se quedan en casa todo el día porque no estudian no hay trabajo entonces” (Sr. Pedro).

El embarazo precoz implica la deserción escolar entre las mujeres, mientras que la participación en las redes de delincuencia es la principal causa de deserción escolar entre los varones⁹⁵. Asimismo, el predominio de familias desestructuradas, problemas relacionados con la adicción a drogas lícitas e ilícitas y la opción restringida de los jóvenes, que se encuentran en el paro, por estructurar sus vidas en el entorno inmediato de la Unidad son, también, ejemplos de fuentes de vulnerabilidades en el Conjunto Palmeiras. Además del tráfico, otras cuestiones vinculadas a la violencia involucran el día a día de estos espacios: madre de alquiler, venta de niños, prostitución y acosos sexuales en la familia.

La falta de perspectivas en integrarse a los mecanismos que permiten un proceso de ascenso social y económico suelen acompañarse de una estructura familiar (madres, padres, abuelas y abuelos) que tampoco participaron de los mismos a lo largo de sus trayectorias de vida. Los contextos sumamente desfavorables no son capaces de establecer las bases en el presente para dar los saltos hacia la construcción del futuro con más calidad de vida. En medio del contexto de movilización social, que se encuentra especialmente amenazado por la baja adhesión del público joven, hubo mejorías infraestructurales, pero se mantuvieron los problemas sociales.

¿En tu opinión, qué diferencias existen entre la población del Conjunto Palmeiras con respecto a las otras localidades igualmente pobres, pero donde se encuentran con un mayor nivel de desarrollo?

“Creo que es una cuestión cultural más que nada. Hoy tenemos muchos problemas con jóvenes que ya no quieren más estudiar. Cuando nos ponemos a mirar su estructura familiar, la madre no tiene educación, la abuela tampoco. Es una herencia generacional” (Williana, asistente social).

Para los jóvenes, la relación coste – beneficio para invertir recursos (tiempo y dinero) en educación (perspectiva a largo plazo) se muestra poco atractiva. Las relaciones más inmediatas ofrecen facilidades a la obtención de ganancias monetarias instantáneas, además de la participación en redes de integración en medio de mecanismos de autoafirmación individual en circuitos de confianza. Las carencias y deficiencias se encuentran naturalizadas, la descreencia en las instituciones formales (Estado, policía, escuela, hospitales, funcionarios, etc.) pudo verificarse muchas veces en los discursos.

Con respecto al joven, la política pública se hace presente, pero no alcanza o responde al joven vulnerable, sobretodo, no le motivan a mantenerse en los sistemas de instituciones

⁹⁵ Aunque, segundo las estadísticas, esta UDH es la cuenta con la mayor participación femenina en el crimen.

formales. La segregación urbana y el aislamiento social definen y limitan la construcción de expectativas positivas con respecto al futuro. El combate a los ciclos de marginalidad y de vulnerabilidad, allí consolidados, para volverse más efectivo pasa, necesariamente, por el combate a estos dos fenómenos. Existen elementos culturales que dan voz al día a día de lucha y discriminación, a ejemplo del Hip Hop, y tiene el poder de reunir a los jóvenes alrededor de redes de socialización que a veces son vistas desde una perspectiva marginal o, incluso, criminal por los demás sectores de la sociedad. Los elementos culturales forman parte de un conjunto heterogéneo de prácticas que surgen como medida de adecuación a las condiciones de marginalidad respecto al resto de la ciudad. Estas prácticas se vinculan a patrones comportamentales, expectativas comunes en relación al futuro, gustos específicos de cultura y ocio, a la vez que se mantienen vinculados a los patrones dominantes, desempeñados por las clases media y alta y propagados por los medios de comunicación. De los cuales son tan solo distantes espectadores y, por eso, construyen y viven en medio de una sociabilidad paralela que guarda similitudes con la dominante en términos de jerarquía y de atributos de poder.

Más allá de las desventajas comunes a la pobreza, espacios como el Conjunto Palmeiras sufren con la estigmatización que incide sobre el aislamiento social. Las conductas destructivas de la pobreza, más que naturalizadas, representan las únicas alternativas posibles en medio de la distancia social que les es impuesta a los habitantes desde muy pronto. La concentración de eventos delictivos (reales e inventados) que involucran a los residentes del local lleva a que haya una resistencia de individuos foráneos a frecuentar el local, incluso, de los profesionales que llevan los servicios públicos.

6.2.5. La delincuencia y la violencia.

Las estadísticas sobre el estado de violencia en Fortaleza, a nivel intramunicipal, son ordenadas según Áreas Integradas de Seguridad (AIS), en ellas se agregan áreas de barrios de la capital. La ciudad tiene, en total, 10 áreas integradas de seguridad. El Conjunto Palmeiras I forma parte del AIS 3. En la tabla 6.3., a continuación, son descritos los números y tipos de crímenes registrados en la capital y su comparación con el área que integra la Unidad de desarrollo.

Tabla 6.3.

Estadísticas de Violencia: AIS del Conjunto Palmeiras - Fortaleza (2010-2018)

		Victimas de CVLI ⁹⁶	Números de CVP ⁹⁷	Números de Hurtos	Aprensão de Armas de Fogo	Incautación de Narcóticos (kg)	Víctimas de Crímenes Sexuales	Arrestos / incautación en flagrante	Arrestos de jóvenes (18 a 29 años) en flagrante
2010	AIS 3	184	2.438	2.193	226	67,45	87	966	394
	Fortaleza	1.236	33.030	34.915	1.748	359,75	656	9.354	4.263
	Proporción	14,89%	7,38%	6,28%	12,93%	18,75%	13,26%	10,33%	9,24%
2011	AIS 3	191	1.705	1.760	250	59,53	62	996	441
	Fortaleza	1.238	27.022	31.708	1.972	1.466,81	615	10.527	4.652
	Proporción	15,43%	6,31%	5,55%	12,68%	4,06%	10,08%	9,46%	9,48%
2012	AIS 3	259	2.462	1.870	336	132,65	64	1.053	533
	Fortaleza	1.702	37.215	34.511	2.548	527,1	689	10.437	4.787
	Proporción	15,22%	6,62%	5,42%	13,19%	25,17%	9,29%	10,09%	11,13%
2013	AIS 3	264	3.001	2.157	311	746,85	92	1.334	632
	Fortaleza	1.993	37.474	35.685	2.574	1.818,74	700	11.821	5.435
	Proporción	13,25%	8,01%	6,04%	12,08%	41,06%	13,14%	11,29%	11,63%
2014	AIS 3	262	1.879	1.383	301	400,24	67	1.280	615
	Fortaleza	1.989	-	-	2.273	3.341,91	546	11.573	5.506
	Proporción	13,17%	-	-	13,24%	11,98%	12,27%	11,06%	11,17%
2015	AIS 3	261	3.040	1.960	259	242,08	69	1.290	652
	Fortaleza	1.651	40.355	30.135	2.034	1.457,74	511	12.730	6.171
	Proporción	15,81%	7,53%	6,50%	12,73%	16,61%	13,50%	10,13%	10,57%
2016	AIS 3	94	3.339	2.073	182	155,67	52	956	486
	Fortaleza	1.007	47.003	31.758	1.486	1.549,30	483	11.669	5.463
	Proporción	9,33%	7,10%	6,53%	12,25%	10,05%	10,77%	8,19%	8,90%
2017	AIS 3	250	4.355	2.132	283	419,59	71	1.435	725
	Fortaleza	1.978	47.739	32.219	2.289	4.727,50	521	13.278	6.719
	Proporción	12,64%	9,12%	6,62%	12,36%	8,88%	13,63%	10,81%	10,79%
2018	AIS 3	157	2.766	1.899	234	42,50	65	-	-
	Fortaleza	1.387	28.843	23.606	1.735	175,55	418	-	-
	Proporción	12,62%	9,59%	8,04%	13,49%	24,22%	15,55%	-	-

Fuente: Secretaria de Seguridad Pública y Defensa Social (2019)

Antes de las consideraciones respecto a las estadísticas presentadas, los siguientes limitantes metodológicos necesitan ser señalados: 1. la agregación de muchas localidades distintas, lo que

⁹⁶ Crímenes violentos letales intencionales.

⁹⁷ Crímenes contra el patrimonio.

puede generar un sesgo hacia la concentración de eventos delictivos fuera de la Unidad de Desarrollo, aunque se ubiquen dentro del AIS; 2. las muertes ocasionadas por la policía tampoco son incluidas en las estadísticas de Crímenes Violentos Letales Intencionales (CVLIs), porque, de acuerdo con la secretaría de seguridad pública y defensa social del Estado, estos homicidios no se encuadran como intencionales a la vez que suceden por del combate a la ilicitud, habiendo, por lo tanto una subestimación de las estadísticas publicadas.; y, 3. las informaciones de homicidios se refieren al lugar en donde lo practicó, y no al lugar de residencia de la víctima, es decir, aunque la localidad presente un número elevado de asesinatos, no implica, necesariamente, que los habitantes sean las víctimas de los actos. Asimismo, las informaciones sufren influencia de la existencia de las propias leyes impuestas por la red delictiva local, en ello, hay órdenes de que los eventos delictivos sean cometidos fuera del entorno inmediato de la Unidad, como estrategia de protección local a la vez que mantiene alejada a la policía. En este sentido, aunque los casos de violencia involucren a las personas del barrio, los mismos no son contabilizados como estadísticas locales, al paso que son cometidos fuera de los límites espaciales

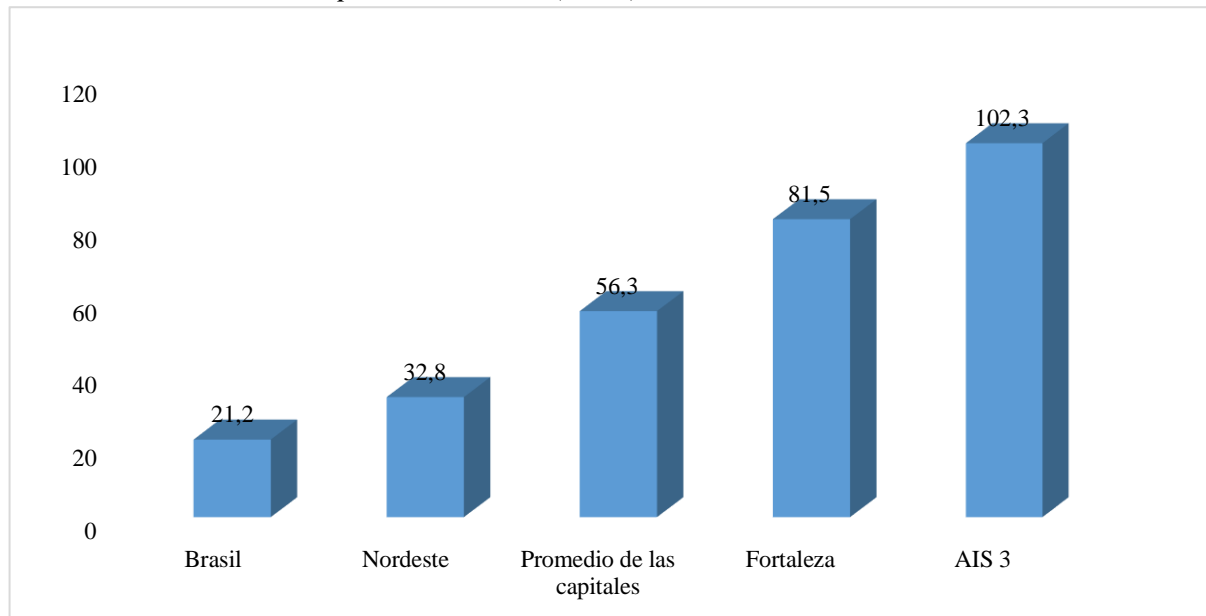
Pese a las deficiencias estadísticas, los datos expuestos en la tabla 6.3. permiten una aproximación a las características de los crímenes cometidos en el área y de sus respectivas proporciones en términos de Fortaleza. Por lo general, la AIS 3 concentra los tipos de delitos contra la vida, la incautación de narcóticos y de armas de fuego. En el último periodo, la AIS presentó mayor proporción relativa con respecto a Fortaleza de víctimas de crímenes sexuales. Los crímenes contra el patrimonio y la incidencia de hurtos son los que presentan menores proporciones en todos los periodos analizados. La baja incidencia de este tipo de crimen tiene que ver con el predominio de las normas paralelas impuestas por el narcotráfico, que los prohíben vehementemente en el entorno.

Dentro de un análisis temporal, se nota que en 2016 hubo la reducción muy marcada de los números de CVLIs, tras una disminución menos radical presentada en 2015. En 2016, la caída fue de casi 64% con respecto al periodo anterior y representó el 37,6% del total verificado en el periodo siguiente. Este momento coincidió con el acuerdo de paz establecido entre las pandillas rivales del territorio. Tras su quebrantamiento, los índices de homicidios volvieron a los niveles más elevados. Los eventos de crímenes violentos letales intencionales tienen los protagonistas principales en los integrantes de pandillas rivales, en mayoría son hombres y jóvenes.

La comparación entre las tasas de homicidios en los demás espacios brasileños, en la Región Nordeste y en la ciudad de Fortaleza y la tasa de los delitos de CVLIs en la AIS 3 es mostrada en el gráfico 6.12. Por razones de referencia en el tiempo se utiliza el año de 2014, que presenta el último periodo con estadísticas oficiales aplicadas coincidentes, a Fortaleza, al Nordeste y al Brasil, siendo compatibles a todas las escalas:

Gráfico 6.13.

Tasas de Homicidios comparadas – AIS 3 (2014)



Fuente: Mapa de la violencia y Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS de Ceará

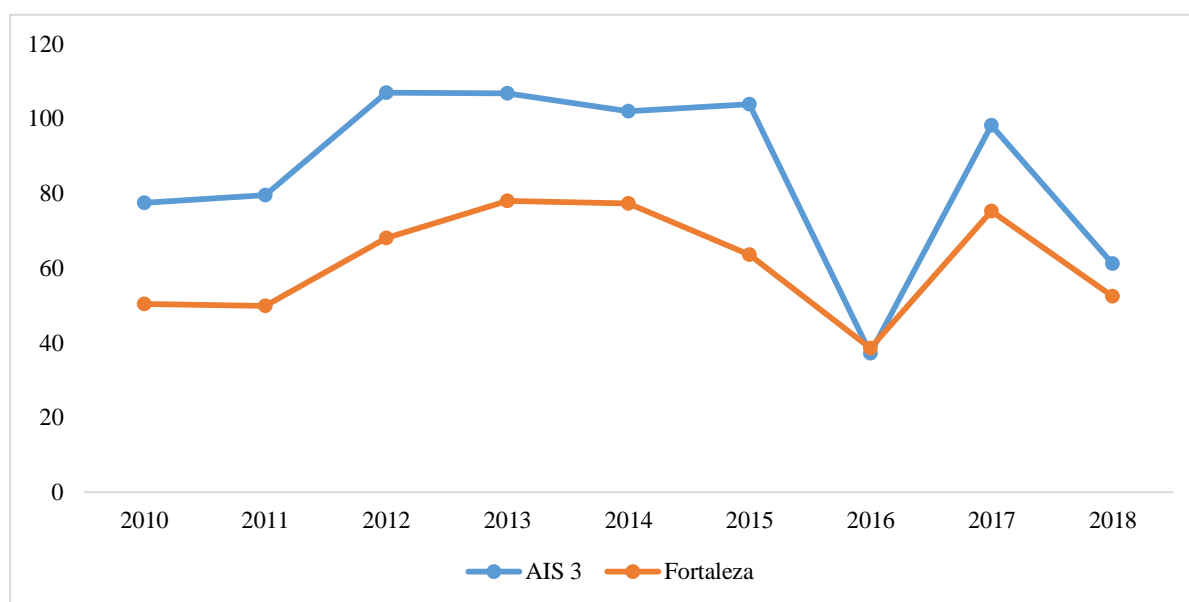
Se optó por utilizar los valores relativos a las tasas de CVLIs para cada 100 mil habitantes como una aproximación a los niveles de homicidios. Pese a la debilidad estadística del CVLI, lo que incurre en la subestimación de los valores, el indicador es el más adecuado debido a la escala espacial a la que alcanzan. El gráfico 6.12., presenta una comparación de los índices relativos a los homicidios en el Área, Fortaleza, Nordeste y Brasil. Los datos señalan que el Nordeste tiene mayor tasa respecto al Brasil; dentro del Nordeste, los crímenes predominan en las capitales, y, por fin Fortaleza presentaba tasa superior al promedio de estas ciudades. En este momento, Fortaleza era considerada la capital más peligrosa de Brasil. Los datos indican que los casos de violencia extrema, traducidos en las tasas de homicidios, no se distribuyen de forma homogénea en el espacio de la ciudad. Es decir, los crímenes contra la vida se concentran en determinados locales con altos niveles de vulnerabilidad y pobreza, a ejemplo de la AIS 3

que cuenta con una tasa de crímenes contra la vida por encima de la capital. La mayor parte de las víctimas fatales son hombres jóvenes⁹⁸.

Según la evolución en el tiempo y haciendo uso de las estadísticas presentadas por medio del gráfico 6.13 se puede observar el comportamiento de las tasas de CVLIs⁹⁹ comparadas entre la AIS 3 y la ciudad de Fortaleza registradas a lo largo de los años con informaciones disponibles.

Gráfico 6.14.

Tasas de CVLIs comparadas AIS 3 y Fortaleza



Fuente: Elaborado por la propia autora con datos de la Secretaría de seguridad pública y IBGE

Los comportamientos de las tasas de CVLIs comparadas entre la AIS 3 y Fortaleza traen algunas importantes consideraciones: la primera es que el comportamiento de la AIS siempre, a excepción del año 2016, se mantuvo por arriba de los valores presentados por Fortaleza; la segunda es que las tendencias fueron semejantes indicando que el área ejerce gran poder sobre el resultado de la capital; y, la tercera es que la tasa sufrió una drástica reducción (a menos de la mitad) entre los años 2015 y 2016, período de vigencia del acuerdo de paz entre las pandillas

⁹⁸ En muchos discursos de los moradores se destacan que tras el rompimiento del acuerdo de paz en 2017, un mayor número de mujeres vienen participando las redes criminosas locales. Esta información, no obstante, no tiene respaldo estadístico a lo largo del tiempo.

⁹⁹ Tasas calculadas con base en valores estimados de población debido a la ausencia de estadísticas formales disponibles coincidentes con las escalas temporal y espacial.

rivales de Fortaleza, denotando que las coyunturas originadas desde las decisiones internas a las redes son eficaces a la reducción de los crímenes practicados.

La incidencia de los casos de violencia está, mayoritariamente, vinculada a las actividades del tráfico. La participación de los agentes en el mercado de la droga se da en edades muy tempranas, casi siempre a principios de la adolescencia, al final de la etapa de niñez, cuando los padres son capaces de, todavía, ejercer un mayor control sobre la conducta de sus hijos. A partir de la adolescencia se disminuye la influencia y el control de los padres y en este momento, el grupo se vuelve más vulnerable a involucrarse, directa o indirectamente, en pandillas. En discursos de los residentes, se puede identificar la estrategia utilizada por los padres: la de “encerrarlos” en sus casas, esperando a que no haya contacto con otros niños del barrio y evitar que las relaciones cercanas generen influencias negativas sobre los comportamientos y las trayectorias vitales individuales, casi siempre asociada a la ida a la cárcel o a una muerte prematura.

Según informaciones facilitadas por la Secretaría de seguridad pública y defensa social del Estado de Ceará (SSPDS-CE), en el año 2017, 725 jóvenes entre 18 a 29 años de la AIS 3 fueron cogidos en el acto del delito, este número representa el 1,11% de la población en esta delimitación territorial, y son más de 50% del total de actos flagrantes. La proporción de jóvenes involucrados en delitos permite una aproximación la dimensión de la delincuencia, aunque debido a debilidades estadísticas, se alejan a la real dimensión del problema, sobre todo, porque se desconsidera el periodo de la adolescencia. Asimismo, emerge la importancia del impacto sobre los niveles estadísticos de las estrategias utilizadas por los jóvenes que cometen los delitos, donde, los menores de 18 años se encargan de llevar los objetos de los hurtos como forma de evitar el flagrante.

Cuestiones psicológicas y comportamentales, inmersas en contextos específicos, explica el comportamiento de jóvenes que participan en el crimen. La mezcla entre la necesidad de integración y el sentimiento de pertenencia, los atractivos económicos vinculados al mercado de la droga como la solución más inmediata y accesible, a la vez que los miembros involucrados son los vecinos, amigos y parientes. Los dos fragmentos de los discursos a continuación señalan la percepción de actores locales sobre estas causas:

“¿Sabes lo que pasa? Te lo voy a explicar, internet promociona un estilo de vida no compatible con los suyos, genera un lavado en el cerebro en un joven que vive en un contexto de pobreza” (Katiene, agente de ciudadanía del Conjunto Palmeiras).

“en la ausencia de infraestructura, los jóvenes son tragados por las drogas en la búsqueda por un mundo de ilusión” (Sr. Jorge, líder comunitario).

Por un lado, la condición de marginalización y de aislamiento social respecto al resto de la sociedad y por otro la accesibilidad de las redes de violencia asociadas a formas alternativas de triunfo económico y de poder (el consumo, la confianza, etc.) estimulan con naturalidad la participación en las redes del narcotráfico. Es decir, representa el camino fácil dentro de un contexto complicado. Las escuelas con exceso de estudiantes y con constantes huelgas, con profesionales desmotivados en medio de ambientes delineados por amenazas y por la práctica de la violencia; por otra parte, el comportamiento familiar omiso y sin poder ante al comportamiento de los hijos diseñan la estructura poco atractiva de las instituciones formales.

El perfil socioeconómico de los jóvenes involucrados en delitos es sintetizado en los recuadros 6.5. y 6.6. Se dividió las informaciones en dos grupos: el primero con perfil social y demográfico; y, el segundo, centrado en los aspectos económicos y de adecuación al mercado laboral.

Recuadro 6.5.

Radiografía de los jóvenes involucrados en delitos – social y demográfico (2018)

Sexo	Femenino	13,40%	Estudiana	Sí	24,88%	Estado Civil	Soltero	90,16%
	Masculino	86,60%		No	74,13%		Unión Estable	6,74%
Raza/Etnia	Blanco	11,57%		No informado	1,00%		No informado	3,11%
	Indígena	0,83%	15 o menos	6,77%	Hasta 2	4,79%		
	Negro	11,57%	16 -18	34,90%	Entre 3 y 4	62,77%		
	Pardo	72,73%	19-21	50,52%	Entre 5 y 6	20,74%		
	Otros	3,31%	22 o más	7,81%	Entre 7 y 8	9,57%		
Religión	Católico	11,40%	Orientación sexual	Heterosexual	70,10%	Cantidad de personas que viven en la vivienda	Entre 9 y 10	0,00%
	Evangelistas	22,28%		Homosexual	2,07%		Más de 10	2,13%
	No informado	33,16%		No informado	27,82%		Sí	6,77%
	Ninguna religión	30,05%	Presenta alguna discapacidad	Sí	1,04%	Tiene hijos	No	92,71%
	Otros	3,11%		No	67,36%		No informado	0,52%
				No informado	31,61%			

Fuente: Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2018)

Recuadro 6.6.

Radiografía de los jóvenes involucrados en delitos - aspectos económicos y de adecuación al mercado laboral (2018)

Nivel de escolaridad	Enseñanza básica - años iniciales	28,43%	Relación Estudio/ Trabajo	No estudia ni trabaja	59,18%
	Enseñanza básica - años finales	57,36%		Estudia y no trabaja	18,88%
	Enseñanza media (bach) - años iniciales	5,08%		Trabaja y no Estudia	15,82%
	Enseñanza media (bach) - años finales	2,54%		Estudia y trabaja	6,12%
	Educación para jóvenes y adultos	6,60%	Renta Familiar	Menos que 1 SM	15,92%
Trabaja	Sí	21,78%		Entre 1 y 2 SM	79,60%
	No	77,23%		Entre 2 y 3 SM	2,49%
	No informado	0,99%		Entre 3 y 4 SM	0,00%
Vínculo Laboral	Informal	23,20%		Más que 4 SM	0,50%
	Formal	0,00%	No informado	1,49%	
	Ningún vinculo	76,80%	Sí	57,81%	
Es dependiente económicamente	Sí	96,37%	La familia recibe algún beneficio	No	40,10%
	No	1,55%		No informado	2,08%
	No informado	2,07%	Beneficio recibido	PBF	90,09%
Sueldo promedio de los que tienen trabajo	Menos que 1 SM	95,56%		BPC	5,41%
	Entre 1 y 2 SM	4,44%		BPC/ PBF	1,80%
				Otros	2,70%

Fuente: Secretaria de Trabajo, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2018)

Algunas consideraciones con respecto al perfil de los jóvenes involucrados en delitos merecen ser destacadas. El primer de ellos tiene que ver con el predominio de la participación masculina, aunque, de acuerdo con la repetición de discursos de las personas, con tendencia al incremento de mujeres¹⁰⁰ en el periodo reciente. Esta UDH es la cuenta con la mayor participación femenina entre todos los cuatros espacios analizados. Por lo general, se trata de un conjunto dominado por personas heterosexuales, solteras, sin hijos y por jóvenes de hasta 22 años.

Por otra parte, se componen mayoritariamente de individuos que frecuentaron el sistema de enseñanza formal, pero que lo abandonaron tempranamente, 85.79% del total asistieron al sistema educativo básico y la mayoría llegó hasta sus años finales. Asimismo, poco menos del 60% de estos jóvenes no estudian ni trabajan, entre los que trabajan, ninguno tiene vínculo laboral en el mercado formal, y el sueldo promedio es menor de un 1 sueldo mínimo, al mismo tiempo que provienen de familias pobres. Gran parte de los jóvenes son beneficiarios de programas de apoyo del Gobierno, sobretudo el programa *bolsa familia*. En este sentido, el número expresivo, no mayoritario, de los que no los reciben se relaciona, especialmente, a la no adecuación al criterio de asiduidad al sistema educativo formal, teniendo en cuenta que la deserción escolar e institucional en el todo es predominante entre estos grupos.

Más allá de los aspectos en cuanto al perfil socioeconómico de los grupos, se alude a elementos subjetivos vinculados a la necesidad de la construcción y reafirmación de la identidad en el marco de las pandillas. Caminando por las calles no es difícil encontrar aglomeraciones de grupos de jóvenes en las esquinas que se pasan gran parte del día charlando unos con los otros. Los bailes de música integran el conjunto de interés de los jóvenes de la localidad, los bailes de música son, también, el principal núcleo de sociabilidad para este grupo.

“Para mí, el Estado tiene que promocionar más bailes, los bailes son el divertimento de la gente joven de aquí. Ah y también tiene que darme una vivienda porque desde que hice una tontería y me fui a la cárcel (pausa, risas mientras me enseñaba su aparato de monitoreo electrónico), mi madre se pasa todo el día peleando conmigo” (Amanda, joven residente del Palmeiras).

La alta mortalidad juvenil masculina es capaz de generar impactos observados en los gráficos de edad a partir de 2010. La práctica de la violencia naturaliza los casos de atentados con la vida. A lo largo de la primera década del siglo XXI, los casos de violencia en la ciudad de Fortaleza registraron un significativo aumento, la Unidad de Desarrollo Palmeiras I reflejó

¹⁰⁰ Esta información fue captada en la repetición de los discursos de los residentes. La falta de datos comparativos en el tiempo no se permitió que esta información fuera respaldada.

los impactos del fenómeno en términos demográficos, de modo que en el local, la ampliación de la violencia se reflejó en los números de homicidios debido, esencialmente, a disputas de territorio y las prácticas de rendición de cuentas. Por otro lado, la actuación de la policía no se relaciona, necesariamente, con la seguridad y protección de la comunidad, esta percepción es captada por discursos como:

“Hay también el exterminio de la juventud, porque a veces, cuando llega la policía, que debería meterlos en la cárcel, los matan. Son pocos casos, pero aún los hay” (Miembro de un movimiento social).

La concepción de que “la policía entra para matar”, siendo el principal instrumento de limpieza social dirigida por el Estado, construye una imagen de la policía vinculada a un actor foráneo enemigo del entorno. Cuando cuestionados sobre cuál sería el principal problema de la localidad y hacia donde el foco de lucha está canalizado, la respuesta unánime se relaciona con la necesidad de implantarse un centro de rehabilitación para la población con problemas con la droga. Es decir, la actuación en el momento debe centrarse en corregir equívocos cometidos en el pasado reciente. No obstante, la dimensión del problema en la actualidad está camuflado en los discursos de las personas que están sometidos a las leyes del silencio.

En 2017 se produjo la ruptura del acuerdo de paz entre las pandillas que disputaban el control del territorio local y, hoy en día, la violencia es el principal determinante de ocupación y de las relaciones sociales en esta Unidad de desarrollo. Los miembros de las pandillas controlan las entradas, salidas y estancias de individuos que les son desconocidos. Este periodo coincidió con la reducción del papel de las políticas sociales y asistenciales por parte del Estado incrementando los niveles de pobreza y de vulnerabilidad local. Aunque ambos sucesos coincidieron en el tiempo, no hay ninguna relación clara entre ellos, además del mayor número de personas pobres y, por eso, más vulnerables a involucrarse en el delito como medio de supervivencia. Esta conjunción de factores desfavorables viene presionando negativamente la calidad de vida del espacio.

Tras la ruptura del acuerdo de paz entre las pandillas, emergió en el conjunto Palmeiras la principal banda criminal del Estado, nombrada de *Guardiões do Estado* (GDE). Se trata de un ejemplo de organización criminal con gran capacidad de gestión y de control del territorio. Las prácticas de iniciación y de conductas, incluso, la imposición de estándares de características físicas y de señales de reconocimiento por los miembros, están controladas por los miembros más poderosos y superiores en la jerarquía. Este es el marco de una institucionalidad con leyes y normativas paralelas de gran poder. Hay, en el Conjunto Palmeiras II (espacio integrante de

la UDH) una bandera del *GDE* señalando la consolidación de la independencia y de la autonomía institucional en este local.

A diferencia de las antiguas organizaciones, estas nuevas son mucho más globalizadas (vienen de otros Estados) y con menos vínculo con la sociedad que las recibe. De ahí, la mayor precaución y miedo social al lidiar con ellas, en la medida que hay la mayor libertad para actuaciones más violentas de los delincuentes, al no establecer lazos afectivos muy consistentes con el territorio y con las personas. La principal implicación de este fenómeno es denotada en el espacio público, que en 2018 estuvo mucho más condicionado que en 2016. La condicionalidad no se restringe a los residentes de la Unidad, sino que involucra el acceso y la ocupación a otros barrios: personas de “territorios rivales” no pueden cruzar los límites establecidos por las pandillas.

En este sentido, ante la retomada del control y poder paralelo de las *facções* emerge una idea que se asemeja a la de comunidades nómadas. Es decir, motivadas por el miedo y la amenaza, aunque no haya participación directa con las redes delictivas, la población es obligada a desplazarse hacia otros espacios, abandonando sus viviendas. Este contexto afecta, incluso, a la asiduidad a los servicios públicos por razones de exposición a vulnerabilidades ligadas al tiempo y al espacio.

La división y la restricción de los territorios no es algo, necesariamente, nuevo en el Palmeiras, pero, la fuerza y la no individualización (ya no afecta tan solo a los involucrados, sino al grupo social al cual participa) con que se expresa este fenómeno en la actualidad no tiene precedentes en la historia del Conjunto. La descentralización de la red del crimen organizado con origen en los Estados de Rio de Janeiro y São Paulo tiene relación con la ascensión de este modelo de violencia en las capitales nordestinas. Al formar parte de la pandilla, el joven se vuelve consciente de todos los riesgos los que les son inherentes, pero, a la vez, se siente protegido por el jefe y por la propia red. El poder paralelo intimida y limita la capacidad institucional, tanto de los equipamientos de educación como en todos los demás equipamientos y servicios públicos urbanos, habiendo, incluso en algunos casos, la necesidad de autorización “formal” para frecuentarlos. Hay determinadas calles que son controladas por el poder paralelo ligado al narcotráfico, dentro de la porción de la Unidad de Desarrollo que condicionan los flujos de ciudadanos y de actividades.

Como estrategia de combate a la violencia, el gobierno del Estado ha puesto en marcha el Programa Ceará Pacífico, basado en la idea de la policía en la comunidad, tiene dos ejes de acción: la seguridad y la asistencia social. Aunque se caracterice como una iniciativa con

múltiples ejes, la acción pierde adhesión y efectividad local ante la construcción de desconfianza social arraigada alrededor de la institución “policía”, especialmente, entre los jóvenes.

6.2.6. Conjunto Palmeiras I: consideraciones finales sobre su relación con las políticas públicas para la ciudad.

El espacio de la Unidad de Desarrollo Conjunto Palmeiras I comparte características de asentamientos informales mezclados con patrones de la ciudad formal. El origen de esta Unidad remete a la actuación de la política urbana de los años 70, en donde se involucraron motivaciones de propuesta de control social, demolición de favelas y procesos de especulación. Esta UDH es la que presenta el IDH con valor más bajo de Fortaleza, y que, también, es reconocida, nacional e internacionalmente, por el elevado grado de organización y de movilización colectiva, además de poseer notables prácticas de innovaciones sociales. El actual espacio de la Unidad fue literalmente construido por acciones de los moradores y por medio de la participación conjunta de distintos actores de base.

La formación de este local se dio con las transferencias de personas con bajo capital educativo, financiero y relacional a los límites de la ciudad. En medio de un ambiente hostil y sin las infraestructuras básicas, los primeros habitantes contaban con escasos recursos disponibles y tuvieron que adoptar a ellos sus estrategias de supervivencia. A lo largo de cinco décadas, los avances fueron notorios en la construcción de esta Unidad, de modo que a primera vista, el espacio del Conjunto Palmeiras I no traduce la vulnerabilidad expresada por el peor IDH de Fortaleza. Las infraestructuras fueron construidas y los equipamientos y servicios necesarios fueron dotados. Por otra parte, esta área suele ser un espacio de continuada expansión del déficit, debido a que, todavía, cuenta con áreas susceptibles de constituirse asentamientos informales y de albergar grandes programas públicos habitacionales. De todos modos, las principales barreras con respecto al soporte infraestructural se vinculan más déficit cualitativo que cuantitativo, además de cuestiones culturales y comportamentales.

El local está, mayoritariamente, integrado a la morfología urbanística y a la dinámica socioeconómica de la ciudad, con los trazados regulares de las calles y con la diversidad de sectores económicos, sobresaliéndose positivamente en los aspectos de organización y movilización social. Los grandes servicios de agua, luz y recogida de basura llegan a casi a la totalidad de las viviendas; el déficit de equipamientos públicos tampoco es un problema

característico de la Unidad, que es cubierta por un número aceptable de equipamientos de educación, salud y asistencia social. Asimismo, el Conjunto Palmeiras I está dentro del área de actuación de otros servicios urbanos complejos, como los centros de convivencia y de un banco comunitario. Los soportes ofrecidos por la política fueron debilitados tras la reducción del papel del Estado en medio del cambio de prioridades del gobierno neoliberal.

El mantenimiento de la posición de último lugar en el *Ranking* de desarrollo, incluso en el marco de gran actuación de la política, levanta cuestiones sobre cómo se dan las influencias de las acciones implementadas en el combate a la condición de vulnerabilidad histórica del local. Es decir, esta contradicción apunta hacia la existencia de componentes más complejos y con características menos pragmáticas que a las defendidas por las relaciones entre las políticas y el espacio. Sobre todo, ante a un escenario de violencia ascendente.

Partiendo de la situación de cada uno de los componentes del IDH (longevidad, renta y educación), se encuentran algunas circunstancias que merecen ser señaladas. En los últimos años fueron detectados movimientos de menos nacimientos y mayor longevidad (especialmente entre las mujeres), al mismo tiempo en que el número promedio de integrantes de las familias (4,02) no es muy alto, pero se mantiene por encima del registrado en Fortaleza (3,44). En términos de renta, el diagnóstico apunta el predominio de sectores de renta baja, en que el 86% de las familias sobreviven con hasta 2 sueldos mínimos mensuales y el 50,94% con menos de 1 sueldo mínimo, teniendo gran participación el número de beneficiarios de programas de transferencias de renta (67,57%). Los bajos niveles de renta se relacionan con las ocupaciones informales, inestables y precarias. La distribución de los niveles educativos señala que la mayor parte de las personas (especialmente las nuevas generaciones) asistieron a los sistemas de educación formales, pero no lograron alcanzar a los umbrales más avanzados. La tasa de analfabetismo se concentra entre las personas mayores, mientras que los índices de fracaso y de deserción son más frecuentes entre el sexto y el séptimo año del bachillerato.

Estos indicadores e informaciones surgen en medio de un contexto sumamente precario, pese la particularidad en términos de organización de base existente. En el espacio de esta UDH se conviven las vulnerabilidades de naturaleza socioeconómica, ante a las redes delictivas y de las institucionales (familiares y formales). Al mismo tiempo, se hace presente el sentido de identidad y de pertenencia, encontrado, especialmente, en los residentes más antiguos, que a lo largo de sus historias presenciaron los cambios positivos en la calidad de vida y, sobre todo, fueron ellos mismos, los actores activos de esta transformación. La mejoría de la calidad de vida se reflejó en la evolución positiva de los IDHs en el tiempo (saliendo de la clasificación

de muy bajo hasta a un bajo) y la expansión de las aspiraciones individuales con respecto a las primeras generaciones.

Las restricciones impuestas por la pobreza generan una gama de necesidades inmediatas que urgen por respuestas adaptativas y rápidas. Por lo general, el Conjunto Palmeiras logra reaccionar a ello, colectivamente, de forma eficiente, al mismo tiempo que las acciones políticas diseñadas a corto plazo se muestran muy relevantes y son absorbidas por gran parte de los habitantes. Pero, el predominio de las vulnerabilidades alimentadas por necesidades inmediatas genera una relativización de la política pública pensada a largo plazo, incluso en los aspectos que involucran a la calidad de los servicios urbanos con estos fines. Es decir, todo lo que involucra la construcción a largo plazo, de la cual instituciones como la escuela forma parte, no logran generar los atractivos capaces de garantizar la asistencia permanente o resultados efectivos. El problema central de las políticas no se trata de la no dotación o de indisponibilidad de plazas, sino de la incapacidad de ofrecer la calidad o de adecuarse al entorno de vulnerabilidades, precariedades y urgencias.

No obstante, y con respecto a la relación con las políticas y acciones aplicadas, se puede señalar que todas, en mayor o menor grado, tuvieron impactos positivos sobre este espacio. Hubo mejorías de aspectos sociales, urbanos y participativos que fueron capaces de, literalmente, dotar la infraestructura urbana local, que es compatible o, incluso, mejor que en otros espacios de Fortaleza. Tal importante es el papel de la política que son notables los efectos negativos sobre la desprotección social, sentidos a corto plazo, derivados de la austeridad implantada por un estado liberal en el año de 2016. Pese el histórico de luchas, los avances no han sido suficientes para romper, en su totalidad, con los ciclos de pobreza, marginalización y del relativo aislamiento social local.

El marco de la actuación de los movimientos sociales es especialmente interesante en esta UDH: en cuanto los servicios, equipamientos y acciones sociales fueron siendo reclamadas e implementadas, el abanico de reivindicaciones ante al poder público se volvieron más escasos, disminuyendo los puntos reclamantes y, por consiguiente, reduciendo los enfoques de actuación de los movimientos sociales, que hoy en día es, considerablemente, más restricto que en el pasado. Por otra parte, las intervenciones de las ONGs, aunque relevantes, pero, debido a su naturaleza exógena, son especialmente vulnerables y poco sostenibles en el tiempo y en términos de impactos en el espacio.

Por otro lado, el incremento del nivel de renta, la democratización de los medios de comunicación y la diseminación de patrones de vida incompatibles al entorno de precariedad

y pobreza motivaron el surgimiento de aspiraciones materiales desproporcionadas. El mercado ilegal, especialmente el narcotráfico, es capaz de atender rápidamente, al menos mínimamente, a las pretensiones frustradas por los medios tradicionales, además de aportar elementos identitarios y de pertenencia social. De ahí, la tendencia de crecimiento proporción de indicadores socioeconómicos y de violencia. La delincuencia es el problema más significativo y de mayores dimensiones de esta UDH.

Paralelamente a los avances económicos y sociales, la delincuencia creció en los últimos años, asumiendo, a la vez, particularidades y similitudes con respecto a otros espacios vulnerables. En este espacio, que es la cuna de la movilización social, también, emergió la forma más organizada de la práctica del crimen en el Estado de Ceará por medio de la actuación de las *facções* que son bandas con estructuras globalizadas y jerárquicas. En esta UDH, nació la *facção Guardiões do Estado (GDE)* con el objetivo de proteger los negocios delictivos del Estado ante la marcha de las principales bandas de Brasil (procedentes de los Estados de Rio de Janeiro y São Paulo) en dirección a los Estados del Nordeste. En el Conjunto Palmeras I, la participación de jóvenes mujeres en el crimen es más alta que en las demás unidades estudiadas, lo que indica la existencia de una fuerza de atracción delictiva más generalizada en este caso.

Los jóvenes son los principales actores del crimen, siendo que, sobre estos grupos, la presión por lograr alcanzar elevados patrones de vida es más fuerte, al mismo tiempo en que las barreras resultantes del estigma (históricamente heredadas) y del déficit de capitales, son más contundentes. En medio de la necesidad de autoafirmación, de reconocimiento y de recursos monetarios para hacerle frente a los deseos de consumo, los jóvenes buscan las respuestas inmediatas y accesibles: el crimen está en la calle y en él participan sus parias (vecinos, parientes y amigos). En el Conjunto Palmeiras I, los jóvenes se hacen presentes en las bandas criminales y ausentes de las instituciones formales, sean ellas las de base o no. En este escenario, poca importancia logra generar la dotación infraestructural y las articulaciones hacia la organización y movilización social por reclamarlas. Las políticas (tanto a las *topdown*, como las iniciativas endógenas) enfocadas a la juventud son debilitadas debido a la baja adhesión de estos grupos. Las actividades culturales de danza, música y deporte son las que logran alcanzar algunos impactos positivos, aunque sumamente influenciados por los aspectos de violencia y de control territorial entre pandillas.

El análisis de los impactos de las acciones delictivas se dividió, igualmente, en dos momentos. El primer período, cuando los delincuentes eran los conocidos de toda la vida que garantizaban la protección interna y el segundo, cuando las bandas pasaron a actuar de forma

conjunta con los actores exógenos, disminuyendo el nivel de confianza y del sentido de protección. Es decir, las percepciones de confianza y de protección son directamente proporcionales a los sentimientos de familiaridad estructurados sobre la relación espacio-sociedad.

En este debate, se resaltan dos importantes elementos: el primer tiene que ver con la naturaleza de las políticas que, aunque imprescindibles y sumamente positivas, solucionan problemas y responden a cuestiones puntuales en medio de fenómenos estructurales que trascienden al espacio y a las intervenciones en la Unidad; y, un segundo fenómeno vinculado a la dimensión simbólica, a la consolidación y a la diseminación de estereotipos que están arraigados en este espacio y que delinean estados de aislamiento social. En este sentido, se puede concluir que las políticas logran alcanzar a la base de la población y responder a las necesidades inmediatas, pero se muestran poco efectivas a largo plazo, especialmente sobre los grupos de los jóvenes.

Por fin, al considerar el marco de gestión de la aplicación de las políticas, la diferencia fundamental entre la política neoliberal y desarrollista reside en la mayor vulnerabilidad en el corto plazo, que es más grande en el ámbito de la propuesta neoliberal. En ambos marcos de gestión, surge la necesidad de apostar en acciones que incrementen la eficacia de las políticas a largo plazo. Las redes de convivencia y los ciclos cercanos retienen a los efectos de las acciones aplicadas diseñadas para combatir a los problemas de base estructural, compuesta por la debilidad institucional y por el estigma que se perpetúan generación tras generación desde el origen del Conjunto.

El conjunto Palmeiras I se constituyó en medio de un contexto marcado por la precariedad y por vulnerabilidades que acompañaron a las generaciones que sucedieron a la inicial. Las políticas construyeron el espacio y lo dotaron de las condiciones infraestructurales que incrementaron la calidad de vida, pero la histórica marginalidad, el mantenimiento del estigma y la explosión de la delincuencia, con impactos sobre la pirámide de edad, delinean los límites de la política pública en esta Unidad de desarrollo.

6.3. Parque dois Irmãos I/ Passaré III

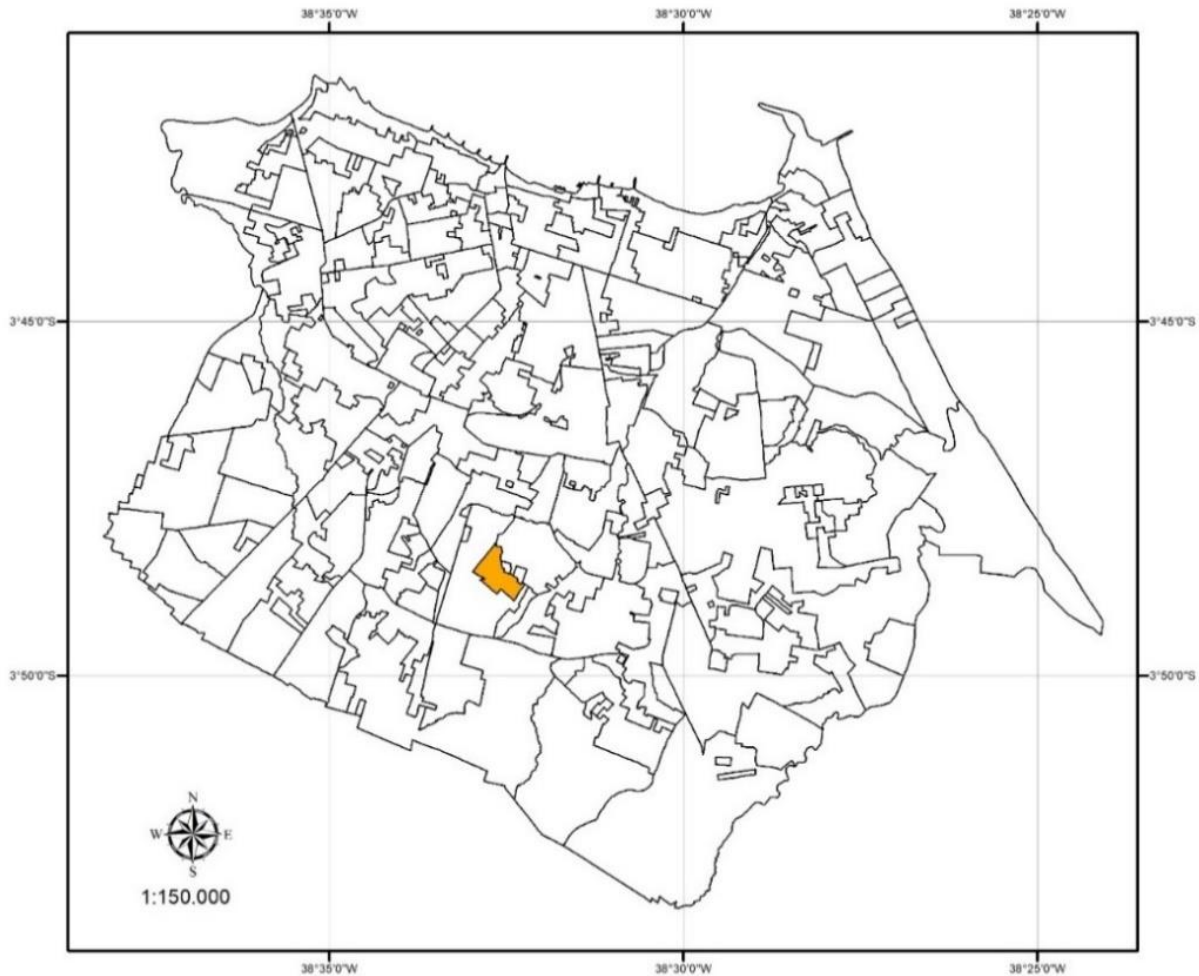
La Unidad de Desarrollo Humano – UDH Parque dois irmãos I/ Passaré III es un espacio compartido por 3 distintos barrios. El área tiene 0,8466 km² que incluye a la comunidad (favela) Rosalina¹⁰¹, núcleo de alta vulnerabilidad y conocido por concentrar significativos eventos negativos – que afectan, especialmente, a los adolescentes y a los jóvenes. Esta Unidad se ubica al sur de Fortaleza, en ella, existe una parte minoritaria despoblada (que integra el barrio Dendê) localizado a las fueras de los límites de la favela. En este sentido, el análisis de la Unidad se centra en las características presentes dentro de este núcleo de elevada vulnerabilidad: el asentamiento informal Rosalina.

El espacio de la UDH se encuentra rodeada por barrios ocupados por públicos de renta media, con terrenos que presentaron una ascendente valorización inmobiliaria debido a las inversiones en infraestructura en el marco del mundial de fútbol de 2014, formando parte de una zona de interés especulativo. La Unidad está distante alrededor de 12 kilómetros del centro y poco más de 5 kilómetros al oeste del Conjunto Palmeiras.

¹⁰¹ El nombre Rosalina hace referencia a la hija del líder del proceso de ocupación que falleció a causa de Leptospirosis contraída debido a la falta de infraestructura urbana local.

Mapa 6.6.

Ubicación de la UDH: Parque dois irmãos I/ Passaré III



Fuente: Nascimento (2018)

La comunidad Rosalina es producto de ocupaciones de un terreno, que inicialmente era de propiedad privada y que posteriormente fue comprado por el ayuntamiento¹⁰². Las ocupaciones se produjeron tras una primera invasión “organizada” guiada por la lógica de la necesidad en el año 1997. En este contexto, hubo un proceso de auto preparación del suelo para adecuarlo al uso habitacional.

Al inicio, no existían las infraestructuras urbanas básicas, no se ofrecían ni servicios de electricidad, ni suministro de agua, ni baños o servicios de transporte público. Las mejoras, en términos de calidad constructiva de la vivienda y de adecuación de las infraestructuras, fueron

¹⁰² La compra del terreno privado ocurrió por etapas a lo largo de las dos administraciones del alcalde Juraci Magalhães. El término del cobro por la compra se dio alrededor del año 2000.

siendo implementadas a lo largo del tiempo. A diferencia del Conjunto Palmeiras, los actores de esta UDH intervinieron con carácter sumamente individualizado y particularizado en la construcción del hábitat. En este sentido, las mejorías urbanísticas se restringieron, esencialmente, a las viviendas y, como máximo, a las aceras.

El espacio de esta Unidad de desarrollo pasó por un proceso de crecimiento rápido y progresivo, motivado por flujos migratorios provenientes de barrios de Fortaleza, de municipios metropolitanos y, en menor medida, de otras ciudades del Ceará y de estados vecinos. En menos de dos décadas, la comunidad Rosalina se convirtió en una de las más representativas expresiones de la ciudad informal de la ciudad. En este espacio, se concentran aspectos de pobreza y de vulnerabilidad urbana delimitados territorialmente.

El crecimiento desordenado fue capitaneado por viviendas constituidas por materiales precarios (plásticos, lonas, maderas, etc.) y por las consecutivas invasiones a los terrenos, además de la ocupación de los edificios abandonados, presentes en el local debido a una política estatal de remoción inconclusa. Tan solo en el año 2006, las viviendas precarias, en forma de barracas y chozas, empezaron a ser sustituidas por viviendas de ladrillo. Hoy en día, la improvisación ya no es una característica de las edificaciones. Pese la mejoría de la calidad constructiva de las viviendas y el desarrollo de una red de comercios dinámica, el entorno mantiene una urbanización sumamente precaria, donde las vulnerabilidades se vinculan tanto a aspectos habitacionales y sanitarios, como a los sociales y relacionales.

La localidad integra un conjunto de espacios que presentan el segundo más bajo IDH de Fortaleza. El coordinador de la secretaría encargada de llevar los servicios sociales identifica la comunidad Rosalina como un espacio de concentración de los más pobres entre los pobres. La Unidad es reconocida por concentrar muchos de los males sociales e institucionales urbanos, además de un elevado índice de delincuencia vinculado al control del narcotráfico, en donde, no se registran niveles significativos de organización o de lucha social de base para hacer frente a las vulnerabilidades.

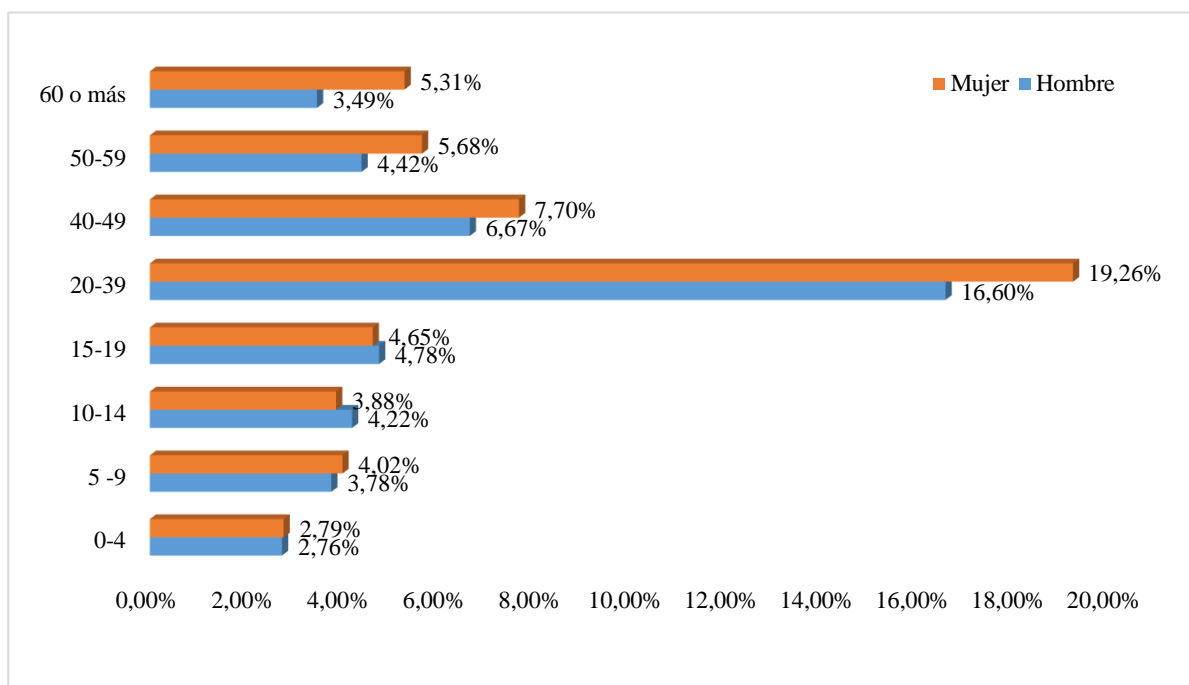
Las principales iniciativas de acciones políticas registradas en esta Unidad son las de tipo *TopDown*. Bajo a una perspectiva temporal, la red de asistencia y de protección social se hizo más consistente a lo largo del tiempo. Al inicio, esta red, que era considerablemente debilitada, fue mejorando junto a la consolidación de la comunidad; pasando, recientemente, por un retroceso que es coherente con las premisas adoptadas por el gobierno neoliberal.

6.3.1. Contexto social, económico y demográfico.

El análisis de la Unidad empezará con la descripción de los principales aspectos demográficos, sociales y económicos de la UDH. En la construcción de este diagnóstico fueron utilizados datos particularizados y recogidos por los equipos del Programa de Salud de la Familia e informaciones facilitadas por el PNUD e IBGE, además del INEP para los atributos educativos. De acuerdo con el último censo de población, la UDH tenía 14.763 habitantes. Las estructuras de edad, separadas en tres distintos períodos, son presentadas por medio de los gráficos a continuación.

Gráfico 6.15.

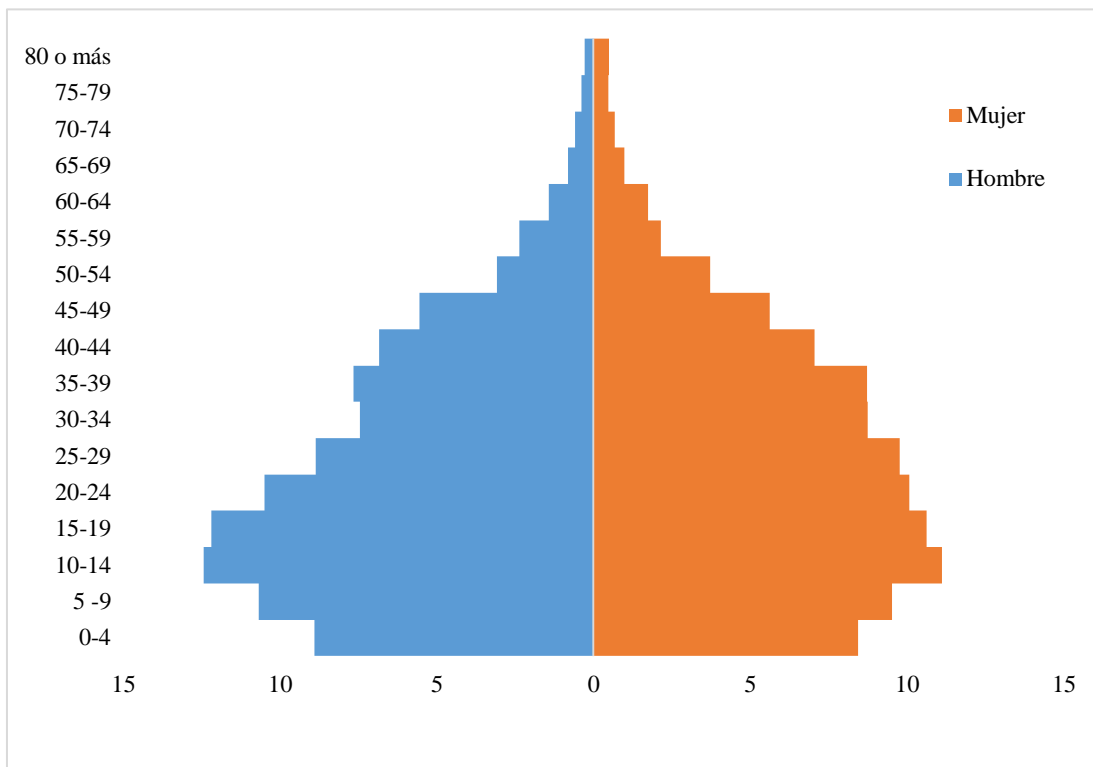
Estructura demográfica - Parque dois Irmãos I/ Passaré III – 2018



Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

Gráfico 6.16.

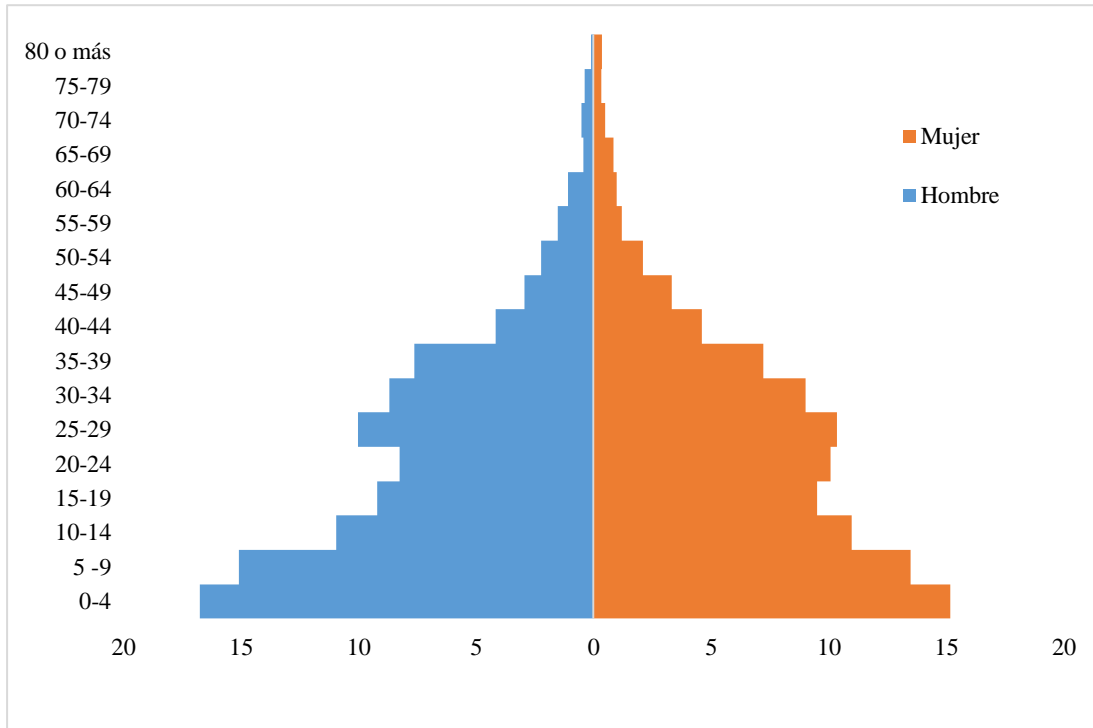
Pirâmide de edad - Parque dois Irmãos I/ Passaré III – 2010



Fuente: IBGE/ PNUD (2010)

Gráfico 6.17.

Pirâmide de edad - Parque dois Irmãos I/ Passaré III – 2000



Fuente: IBGE/ PNUD (2010)

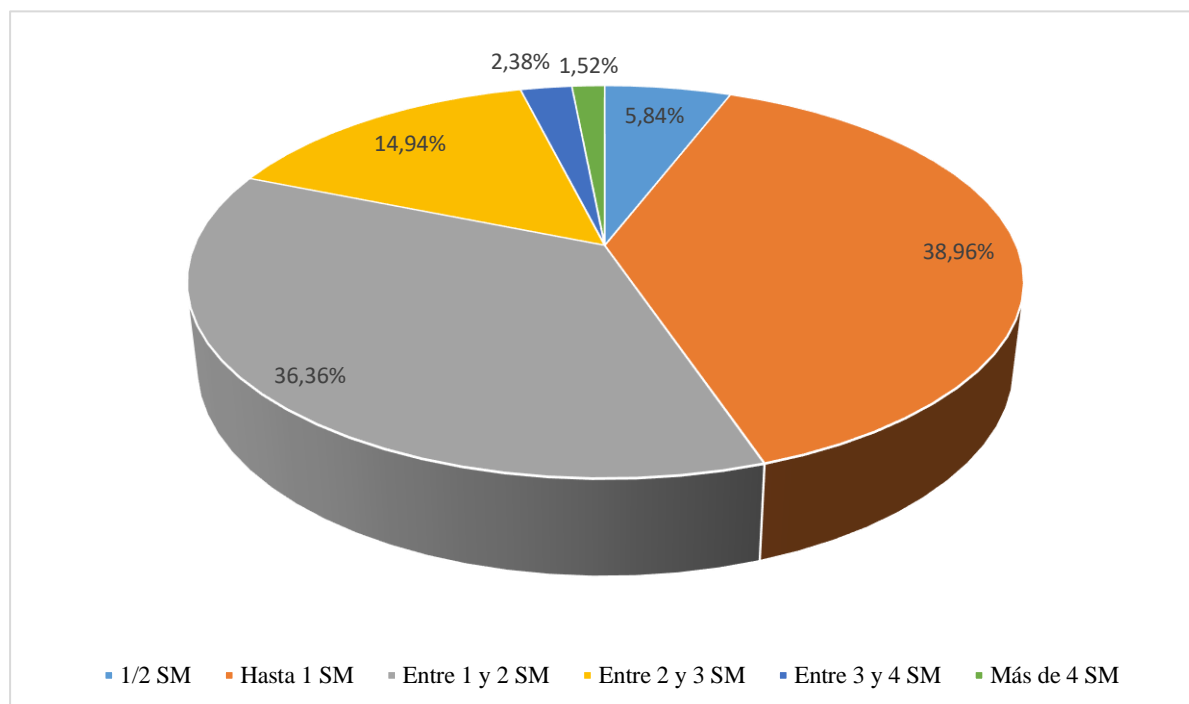
Por medio de los gráficos 6.15, 6.16 y 6.17 se puede observar el comportamiento de las estructuras demográficas en los años 2018, 2010 y 2000, respectivamente. En los años 2000, la Unidad presentaba un patrón demográfico distributivo parecido al de espacios de subdesarrollo, caracterizado por un alto número de nacimientos expandiéndose a la base de la pirámide, que se hacía más estrecha en los grupos de edad superiores. Tras el periodo de 10 años, se verificó un acomplejamiento de este patrón con tendencia a la disminución de nacimientos y un, aunque sutil, movimiento de expansión de la población adulta y en la vejez. En este momento, se empezó a notar, también, la reducción en la participación proporcional del grupo de jóvenes varones, en medio de un contexto de aumento de la delincuencia y de mayor vulnerabilidad de este grupo a sufrir a las muertes violentas.

Finalmente, el gráfico de edad de 2018 reafirma la tendencia a la disminución de nacimientos, aunque con valores de número de hijos por mujeres por encima del promedio de la ciudad y, sobre todo, con la experiencia de maternidad a edades tempranas. Asimismo, se confirma la reversión de la participación relativa entre varones y mujeres en el grupo de las personas entre 20 a 39 años y se ratifica la tendencia a la mayor participación del grupo de individuos con 60 años o más, sobretodo de mujeres.

Factores como la mejoría en la atención sanitaria, acceso y consolidación de los patrones impuestos por una sociedad mayoritariamente urbanizada, la democratización de los medios de comunicación masivos, la actuación de las políticas de asistencia sanitaria y el aumento de la violencia justifican los comportamientos demográficos presentados por los gráficos.

Al considerar los niveles económicos, el gráfico 6.18, a continuación, señala la actual distribución de las familias según las clases de ingreso.

Gráfico 6.18.
Nivel de Ingreso Familiar



Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

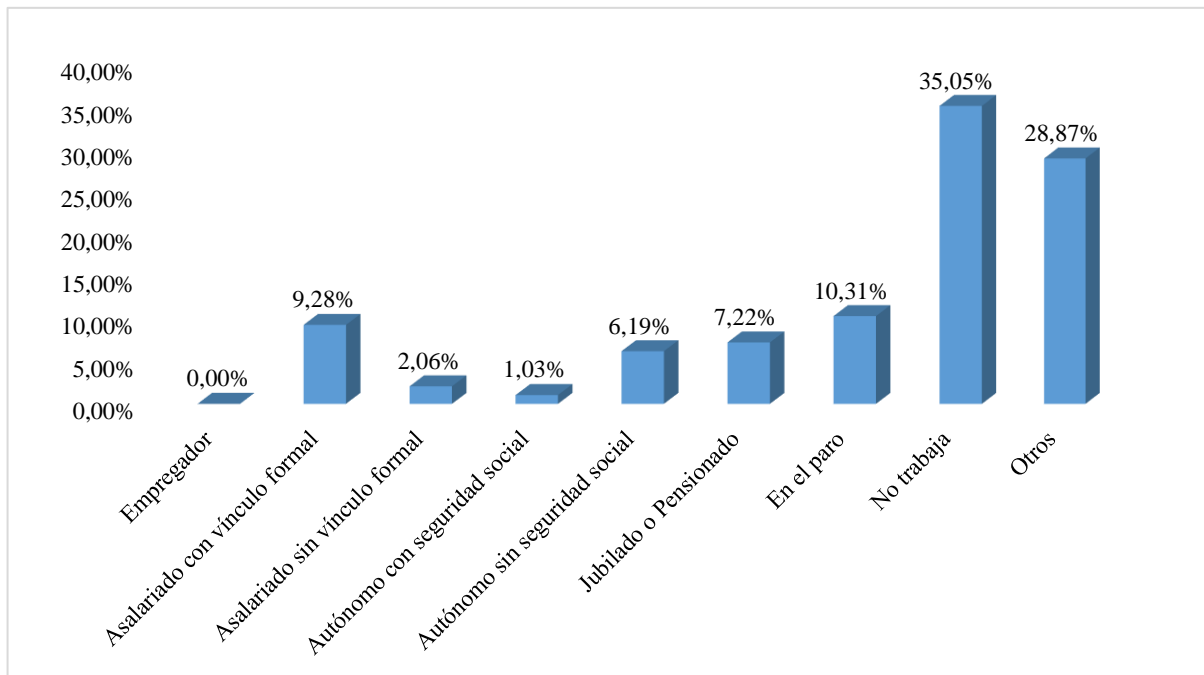
Son encontrados niveles heterogéneos de ingresos, la gran mayoría de las personas (81,16%) se concentran en el grupo con ingresos inferiores a los 2 sueldos mínimos, en ello, la mayor parte (44,80%) se ubica dentro del grupo con hasta 1 sueldo mínimo. Teniendo en cuenta el patrón demográfico caracterizado por familias extensas, en medio de arreglos con adecuación a los nuevos miembros, se puede deducir que el promedio de la renta per cápita alcanza niveles todavía inferiores a las dimensiones anteriormente descritas.

El valor predominante bajo de los ingresos familiares destaca la supremacía de individuos pobres y extremadamente pobres en el local. Pese a la condición desfavorable, la situación del poder adquisitivo de las familias registró importante crecimiento en los últimos años, captados en los movimientos ascendentes del componente renta del IDH. Por medio del acceso al crédito, los bienes de consumo moderno se encuentran democratizados en esta Unidad de desarrollo. Esta situación puede ser identificada tanto en los discursos de los residentes, como en la observación directa, además de los propios indicadores¹⁰³ relacionados.

¹⁰³ Indicadores: Renda per cápita, IDH y acceso a bienes de consumo durables. Ver en IPEA, IBGE y PNUD.

Los niveles de renta predominantes tienen vínculo directo con los patrones de ocupaciones registrados en la Unidad. En este sentido, el gráfico 6.19 destaca las situaciones existentes con respecto al mercado laboral.

Gráfico 6.19.
Situación actual en el mercado laboral



Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

La mayor parte de los encuestados declararon no trabajar, es decir, son personas que no tiene trabajo y, tampoco, lo están buscando. En el conjunto de ocupaciones especificadas, predominan las actividades formales en sectores de la construcción civil (se emplean en gran parte varones), de los servicios de limpieza de viviendas y oficinas, y, en cierta medida en la costura (en los dos últimos se emplean mayoritariamente mujeres). La capacidad de insertarse en los sectores del mercado formal depende, además de las habilidades individuales, de las capacidades que tienen los habitantes en establecer el capital relacional (contactos e indicaciones). Por lo general, las fuentes de rendimiento, formales e informales, suelen ser inestables y esporádicas. El reciclaje de basura es la actividad principal de gran parte de los habitantes.

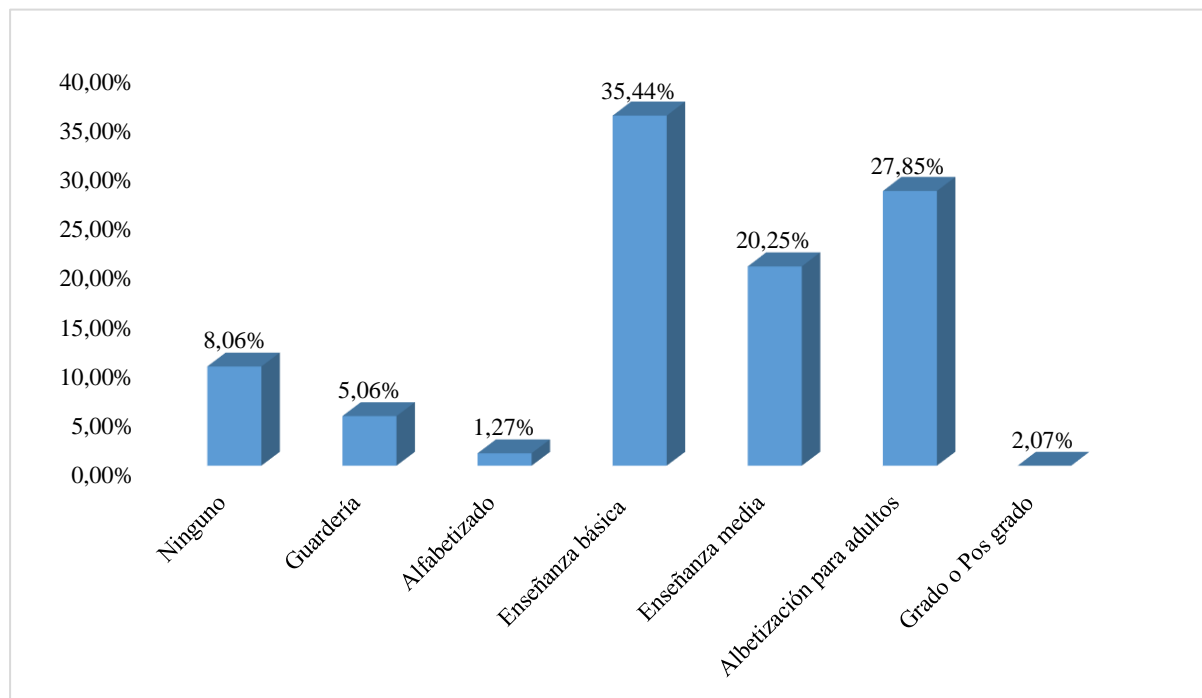
Las funciones laborales son desempeñadas tanto en barrios ubicados alrededor de la comunidad, como en localidades más alejadas. Internamente, la dinámica generada por los

pequeños comercios predominantemente familiares (mini mercados, carnicerías, tiendas de ropas, peluquerías, bares, etc.), son insuficientes para atender a la demanda de empleos del local. Existe, también, una pequeña cooperativa de costureras que producen ropas y las venden en los mercadillos de Fortaleza.

En este contexto, se resalta el papel ejercido por los programas sociales de transferencia de renta que tienen gran incidencia en el local. Ante la ausencia de vínculos laborales consistentes, se impulsa la dependencia de los beneficios ofrecidos por el Estado. Casi el 83% de las personas declararon recibir algún tipo de ayuda del Gobierno, con destaque al *Programa Bolsa Familia* (PBF). Al mismo tiempo que se promociona una alternativa de aporte a la supervivencia, el programa contribuye a dinamizar el comercio y fomentar las iniciativas emprendedoras locales, en la medida que parte del recurso tiende a dirigirse al entorno.

Por otra parte, hay una relación directa entre la baja calificación profesional y el perfil de relaciones laborales que suelen predominar. La falta de formación educativa adecuada explica, en gran medida, las elevadas tasas de desocupación y de paro, así como el predominio de los bajos rangos de ingreso.

Gráfico 6.20.
Nivel de formación educativa

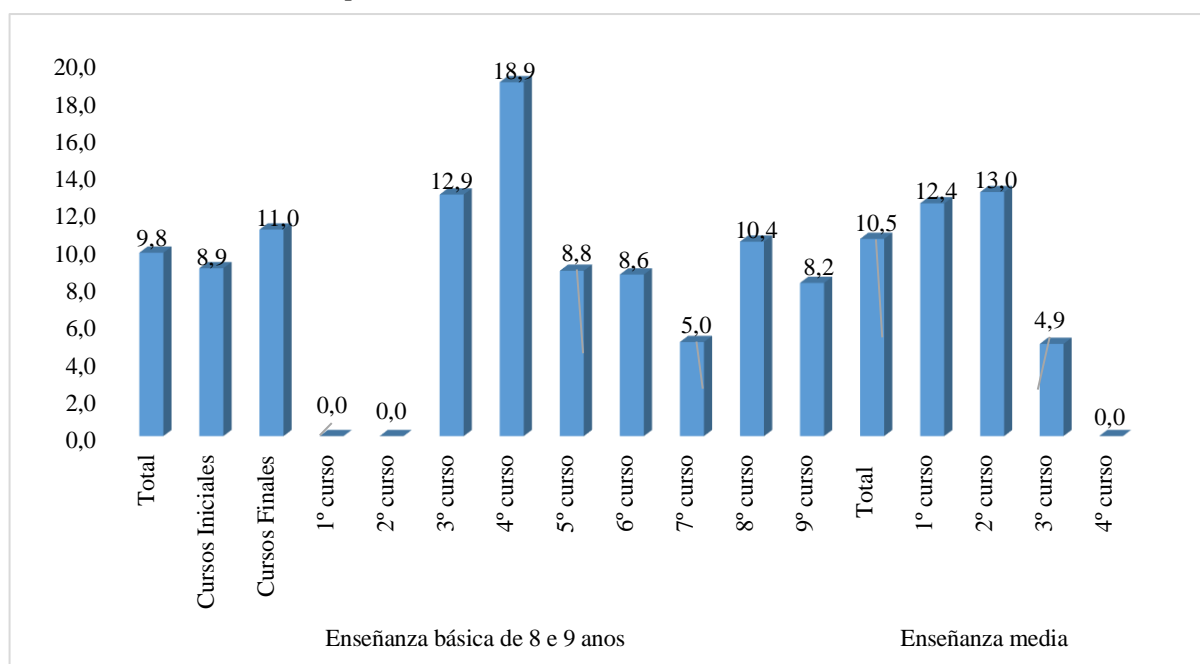


Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

La cualificación de la gran mayoría de la gente es muy baja, lo que se convierte en un factor inhibitor de acceso al mercado laboral. Casi el 80% de los habitantes no lograron alcanzar la enseñanza media que corresponde al bachillerato. Una minoría no tiene ninguna educación; y, dentro de un análisis temporal, las nuevas generaciones son considerablemente más educadas que las anteriores, en la medida en que se mantiene la tendencia a la democratización de los sistemas de educación formal. Los niveles de analfabetismo se concentran, sobretodo, en la población mayor, mientras que los valores más expresivos registrados son los relativos a la enseñanza básica, seguida por la alfabetización de adultos, donde los estudios de grado y pos grado son ínfimos con respecto al total. A la falta de formación formal se añade la ausencia de experiencia profesional, especialmente entre los jóvenes.

La Unidad se compone mayoritariamente de personas que, en algún momento de sus vidas tuvieron acceso a la escuela, pero que, debido a una serie de factores, no lograron alcanzar los niveles de formación compatibles con las exigencias de los actuales mercados urbanos. Pero también de adultos que, insertados y presionados por un contexto de mayor exigencia educacional, son animados a integrarse a los sistemas de formación formal a edades avanzadas. En este sentido, los comportamientos de las tasas de fracaso y deserción escolar ayudan a comprender la relación que suelen establecerse con el sistema de educación formal en la Unidad.

Gráfico 6.21.
Tasas de Fracaso escolar por curso (2016)



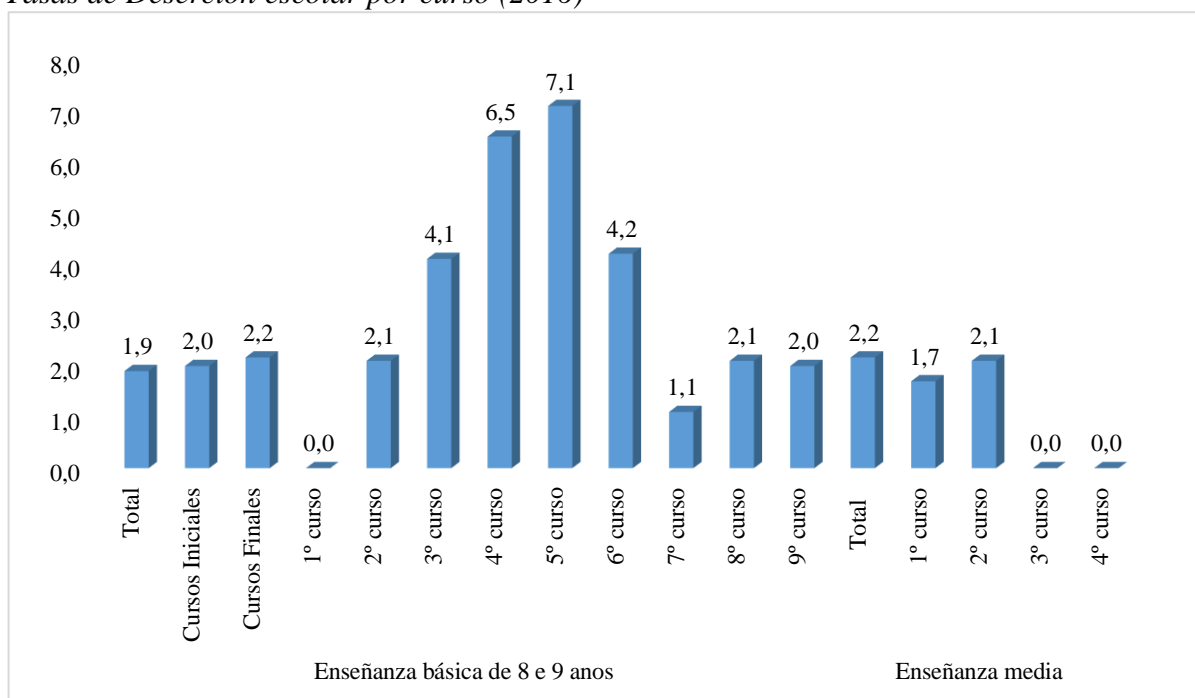
Fuente: INEP (2018)

Las altas tasas de fracaso escolar en la Comunidad Rosalina empiezan a registrarse más temprano respecto al Conjunto Palmeiras. Los índices de fracaso se convierten en más representativos en el tercer y cuarto año de la enseñanza básica, ya entre los 9 o 10 años de edad. Los niveles de fracaso intervienen sobre la motivación y a la vez, señalan vestigios de dificultades y/o desinterés que, por su parte, inciden sobre las decisiones de deserción.

Por lo general, los adolescentes pierden el interés por la escuela muy pronto. En medio de un contexto de pobreza y sin mayores perspectivas de lograr algo mejor en el futuro (vinculadas a las instituciones formales), son poco valorados los esfuerzos por, al menos, intentar cambiar el horizonte de precariedades que les son inmediatamente presentados.

Gráfico 6.22.

Tasas de Deserción escolar por curso (2016)



Fuente: INEP (2018)

Las tasas de deserción escolar de los estudiantes en las escuelas públicas locales se demuestran progresivamente más calaras a partir del cuarto año de la enseñanza básica. En los periodos que marcan el inicio de la adolescencia, la escuela es menos atractiva. La baja calidad educativa y un contexto familiar/ cultural en el cual se atribuye poco valor a la educación formal influyen sobre los mayores niveles de abandono. La opción por desertar se reduce

considerablemente en los cursos posteriores al séptimo año, indicando la existencia de períodos críticos concentrados entre el cuarto y séptimo curso.

La red de educación pública no es adecuada para responder a las demandas existentes y relacionadas con entornos marcados por la precariedad. En este sentido, aspectos como la dificultad de aprendizaje, el déficit de atención, incluso, la falta de objetos que sirvan como instrumentos de estudio, a ejemplo de gafas para leer, se convierten en barreras concretas que limitan la capacidad de aprendizaje y el interés por dar continuidad a los cursos. Asimismo, los condicionantes vinculados a la institución familiar: desestructuración heredada por generaciones; y, la necesidad de aportar recursos financieros al mantenimiento del hogar representan eventos comunes y relevantes a la decisión de abandonar la escuela. En estos contextos, los niños se vuelven maduros prematuramente y asumen responsabilidades no compatibles con el rango de edad. Las necesidades se presentan de forma inmediata y se convierten en el principal estímulo para ingresar al mercado laboral o a formas alternativas generadores de recursos económicos; en contrapunto a la escuela que es una inversión a largo plazo.

Es decir, la falta de atractivo de la escuela es reemplazada por las fuerzas que actúan concediendo beneficios de forma inmediata, como por ejemplo el narcotráfico y la dedicación a las actividades económicas remuneradas que suelen tratarse de trabajos esporádicos y precarios, ante la necesidad de aportar recursos al mantenimiento del hogar. En el caso de las mujeres, el embarazo precoz y la consiguiente necesidad de centrar la atención al cuidado a los niños es la principal motivación para el abandono del sistema educativo. Ante las debilidades institucionales de la familia y de la escuela, las fuerzas con mayor poder emergen de la calle. Entre los 10 y 12 años, los niños y pre adolescentes suelen perder el interés por la escuela y son absorbidos por estas fuerzas.

Los tres aspectos del perfil socioeconómico: nivel de renta, relaciones con respecto a las ocupaciones y nivel educativos son mutuamente dependientes y sus actuaciones conjuntas alimentan a los ciclos de pobreza y de vulnerabilidad que es parte de la vida diaria de los habitantes. No obstante, el perfil socioeconómico tampoco puede ser considerado homogéneo, existen diferencias asociadas tanto a las viviendas como a los aspectos sociales.

Aunque se muestren claras las mejorías de ambos aspectos en el tiempo, los avances no fueron suficientes para aproximarse al promedio de la ciudad y menos aún a los niveles exigidos para aspirar a puestos laborales estables y protegidos. La estigmatización consolidada a partir de la criminalización de la pobreza, construida con base en los discursos de los medios

de comunicación, se vuelve una barrera adicional a las condiciones de desventajas derivadas de la baja adecuación al mercado laboral.

Desde un segundo punto de vista, los aspectos relativos a la vivienda y al entorno infraestructural son resumidos en el recuadro 6.7., a continuación.

Recuadro 6.7.

Aspectos de la vivienda y del entorno – dotación de servicios e infraestructuras – Parque Dois Irmãos I/ Passaré III – 2018

Aspectos de la Vivienda	Part. (%)	
Tipo de la vivienda	Casa	83,33%
	Piso	8,33%
	Una pieza	0,00%
	Otro	8,33%
Disponibilidad de energía eléctrica	Sí	100,00%
	No	0,00%
Formas para acceder a la vivienda	Pavimentado	36,36%
	Suelo de tierra	0,00%
	Fluvial	0,00%
	Otro	63,64%
Abastecimiento de agua	Agua encañada hasta la vivienda	100,00%
	pozos/ nacientes de la vivienda	0,00%
	Cisternas	0,00%
	Camión Cisterna	0,00%
	Otro	0,00%
Tratamiento de agua en la vivienda	Filtración	45,45%
	Hervir	0,00%
	Cloración	36,36%
	Sin tratamiento	18,18%
Formas de escoamento banheiro ou sanitário	Red colectora de alcantarillado o pluvial	16,67%
	Séptica	58,33%
	Rudimentaria	25,00%
	Directamente al río, mar, lagunas, etc.	0,00%
	Tirar al cielo abierto	0,00%
	Otra forma	0,00%
Destino de la basura	Colectado	100,00%
	Quemado o enterrado	0,00%
	Tirar al cielo abierto	0,00%

	Otro	0,00%
Está domiciliado	Sí	9,09%
	No	90,91%
Material proveniente en la construcción de las paredes externas	Ladrillo Revestido	84,54%
	Ladrillo sin revestimiento	15,46%
	Barro revestido	0,00%
	Barro sin revestimiento	0,00%
	Madera	0,00%
	Paja	0,00%
	Otros	0,00%
Número de piezas	1 a 3	9,09%
	4 a 5	63,64%
	6 a 7	9,09%
	8 a 9	18,18%
	Más de 9	0,00%
Situación de posesión de la tierra/vivienda	Propio	66,67%
	Financiado	0,00%
	Alquilado	25,00%
	Arrendado	0,00%
	Cedido	0,00%
	Ocupado	0,00%
	En la Calle	8,33%
	Otros	0,00%

Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

La casa es la forma de vivienda predominante, a la vez que denota el patrón de ocupación horizontal. Los pisos existentes en el local son fruto de iniciativas de políticas públicas habitacionales que fueron aplicadas con carácter puntual y no continuo. La residencia y la convivencia de los miembros de las familias son caracterizadas por la improvisación y adecuación a los contextos cambiantes a lo largo del tiempo, dependientes de los recursos monetarios y de tiempo de los actores. Las viviendas crecen y se adecuan con la construcción de “*puxadinhos*”, es decir, de piezas adicionales que acompañan a los “arreglos familiares” con adecuaciones de las condiciones físicas a las necesidades de las familias y a la multiplicación de los núcleos. Este recurso representa una estrategia a la necesidad habitacional, que se vuelve complicada en medio de las familias numerosas. La constante adecuación de la construcción inicial explica la relativa ausencia de viviendas de una sola una pieza en el local.

La convivencia entre muchos núcleos familiares en una misma vivienda implicó la adopción de soluciones de sobrevivencia y de aprovechamiento del espacio. Las hamacas concentradas y sobrepuestas, además de colchones dispuestos por el suelo, destinan a cada integrante de la familia un espacio para dormir. La recolección de las hamacas por la mañana libera los espacios de la vivienda o de las piezas para otros fines durante el periodo diurno.

Los servicios urbanos básicos de energía eléctrica, de agua y de recogida de basura¹⁰⁴ llegan a la Unidad obedeciendo a proporciones inmejorables, es decir, estos servicios llegan al 100% de las viviendas. No obstante, los sistemas de desagüe sanitario y la red de alcantarillado se muestran sumamente deficitarios y, junto con la iluminación pública por la noche constituyen los principales problemas infraestructurales urbanos de la Unidad.

Las viviendas presentan una calidad constructiva y arquitectónica heterogénea, aunque se utilicen materiales resistentes como el ladrillo. Algunas de ellas tienen, incluso, más de dos plantas constituidas, especialmente, por medio de procesos de autoconstrucción progresiva. Por otra parte, la expansión del crédito contribuyó, en gran medida, a la democratización de aparatos característicos del capitalismo moderno, como son los equipos de televisión y de ordenadores. El acceso a los medios de comunicación se amplía principalmente por medio de la televisión.

La percepción de los habitantes con respecto a la calidad de la vivienda y de las condiciones de vida en relación al tiempo es positiva. La gente logró acceder a una mayor oferta de servicios urbanos, al mismo tiempo que pasó a disponer de bienes de consumo compatibles a los patrones de clases sociales superiores, pese al mantenimiento de la pobreza. Aunque, aún sumamente marcado por las restricciones impuestas por la pobreza y muy lejos de las condiciones presentes en las clases medias, las mejorías se lograron, sobretodo, con respecto al inicio de la formación de la UDH.

Los jóvenes pudieron acceder a un estilo de vida urbano con niveles de confort más significativos con respecto a sus padres o abuelos. Una vez cubiertas las necesidades básicas, al mismo tiempo que les eran enseñados patrones de consumo no compatibles con la pobreza, las aspiraciones de los jóvenes urbanos se elevan, siendo éste el contexto en donde se produjo el incremento de la delincuencia y la participación de los jóvenes en estas redes. De modo contradictorio, todos los aspectos de la vida urbana presentaron mejorías, a excepción de los indicadores vinculados a la violencia.

¹⁰⁴ Este servicio sufre influencia directa de la elevada proporción de recicladores que viven en la Unidad.

El patrón de ocupación marcado por invasiones explica el hecho de que nadie disponga de documentos acreditativos de la propiedad del suelo o de las viviendas, en algunos casos particulares, los recibos acreditativos son los de compra-venta. Con respecto a la condición de posesión de la tierra, aunque no haya datos específicos sobre la cuestión de la propiedad como un todo, se puede afirmar que la situación de los residentes es de elevada vulnerabilidad jurídica debido al hecho de que no se pueda garantizar la posesión en el sentido estricto y formal. Por otra parte, de acuerdo con el director de la Secretaría de habitación de Fortaleza, esta vulnerabilidad jurídica acompaña a una seguridad social que garantiza el mantenimiento de la población en el local a lo largo plazo.

Esta seguridad social tiene un relativo respaldo jurídico en la medida provisoria 2.220 de 2001, que garantiza el derecho al uso para fines habitacionales a ocupaciones de viviendas que tengan 5 años o más y que atiendan a determinados criterios¹⁰⁵ establecidos en la ley. Sin embargo, la vulnerabilidad debido a la ausencia de documentos que aseguren el derecho de residir y, menos aún, la propiedad del suelo se hace presente entre casi la totalidad de los habitantes del local, a excepción de los residentes en edificios construidos en el mismo espacio y que fueron frutos de las políticas de remoción, que tienen garantizado el derecho de uso de las viviendas. De acuerdo con el director de la Secretaria de Habitación de Fortaleza, la situación de esta Unidad de desarrollo se resume en los siguientes términos:

“Como no hay suelos para que reubicar ni dinero para producir viviendas que garantizar lo mínimo que se tiene ya, ¿qué se puede hacer? Dejarlos allá! Pero ya te digo que los problemas empeoran porque hay una cantidad de gente que va crecimiento a lo largo del tiempo y hace faltan equipamientos y servicios. De ahí vienen enfermedades, pobreza, criminalidad debido a la exclusión de un dado grupo poblacional. La gente tiene que vivir de alguna forma” (Leonardo, director de la Habitafor).

El discurso descrito arriba va más allá de la condición de la posesión del suelo y señala las consecuencias espaciales y sociales, observadas en el tiempo, resultado de la concentración de precariedades. La vulnerabilidad al cambio de prioridades políticas es la principal característica de aplicación de las acciones habitacionales dirigidas a esta comunidad. En el caso específico de la Comunidad Rosalina, fueron emprendidos proyectos puntuales y no continuos de remoción. Pese a esta vulnerabilidad y a la ubicación relativamente privilegiada, en medio de áreas de ascendente valorización inmobiliaria, según relatos de antiguos ocupantes, nunca en la historia de la comunidad hubo una amenaza concreta de remoción de las familias.

¹⁰⁵ Ver detalles en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.html.

6.3.2. Ordenamiento territorial y dotación espacial de equipamientos.

El espacio que corresponde a la Unidad de Desarrollo se caracteriza como un típico ejemplo de la ciudad informal. De acuerdo con representantes de la asociación local, la Comunidad tiene 39 calles que respondieron a las estrategias de ocupación espontánea guiada por la lógica de la necesidad. Los trazados de las calles son irregulares y los espacios públicos son residuales, ajustándose al terreno sin planificación. Se denota el intento por el máximo aprovechamiento del espacio con el dibujo de vías de acceso sumamente estrechas y con características de improvisación y de adecuación a las necesidades que surgían a lo largo del proceso de desarrollo del local. El espacio se comparte con basuras y con la red de alcantarillado que cruza las calles de la Unidad, que se caracterizan por la falta de infraestructura básica de accesibilidad, como se puede observar en la figura 6.17.

Figura 6.18.

Estructura de las calles dentro de la Comunidad de Rosalina



Fuente: Propia autora (2016)

Las precarias condiciones infraestructurales son las que se predominan en este espacio. Es común ver a los niños caminar y jugar descalzos por las calles entre la basura y la red abierta de desagüe. La población está expuesta a enfermedades. Además, los servicios de taxis, entregas a domicilio o las ambulancias no llegan al interior de la comunidad debido a las deficitarias condiciones de la infraestructura y ante a la percepción común de asociación con la criminalidad. No obstante, no se trata de un espacio homogéneo internamente. Los niveles de renta más elevados se concentran cerca de las vías principales de acceso, se observa la tendencia a la disminución del poder adquisitivo en la medida en que se adentra por el espacio de la Unidad, esta heterogeneidad social se refleja en el espacio. Las calles ubicadas a la entrada presentan las mejores condiciones infraestructurales respecto a las que se encuentran al interior del espacio, donde, la pobreza y la vulnerabilidad se hacen más notorias. En este sentido, el control y acceso de los servicios en las calles también es diferenciado, y se registran espacios más o menos dominados por las leyes paralelas ligadas al crimen.

A lo largo del desarrollo de la comunidad, el ayuntamiento construyó algunos pocos pisos que comparten el mismo espacio. Durante el proceso de remoción, fueron priorizadas las viviendas construidas por materiales más precarios, así como, en las que vivían personas mayores, con algún tipo de discapacidad o las familias con muchos niños a quienes les fue concedido el derecho de uso del inmueble. No obstante, la necesidad de pagar tasas regulares por la utilización de los servicios de electricidad, agua y gastos de comunidad de vecinos resultó, en muchos casos, en el abandono de los pisos y regreso a la antigua vivienda, en las cuales, las conexiones clandestinas a los servicios urbanos representan un considerable ahorro en los presupuestos limitados de las familias.

Hubo en la Unidad una serie de propuestas de intervención y mejoras urbanas, a ejemplo del proyecto iniciado en el año de 2009 y que tuvo el 1/3 concluido (parte de desapropiación de las áreas e inicio de la remoción de las familias para la construcción), y no fue continuado debido al cambio de prioridades de la administración municipal que se centró en las acciones relacionadas con el mundial de fútbol en 2014. Fortaleza fue una de las ciudades brasileñas en recibir los partidos y, por eso, debería cumplir con los requisitos infraestructurales establecidos, especialmente los aspectos relacionados con la movilidad. En aquel momento, el evento se convirtió en el punto central de las administraciones, no sólo de Fortaleza sino de todas las capitales del país donde hubo partidos.

La relación de la comunidad con las políticas de mejoras urbanas se caracteriza por la exposición a los cambios de prioridades tanto del gobierno central como de los gobiernos

locales. Los cambios incidieron, más de una vez, en la canalización y redirección de los recursos previstos para acciones en la comunidad. De este modo, los proyectos de la política urbana fueron puntuales y no continuos. Los avances y las mejoras en las viviendas a lo largo del tiempo no fueron externalizados al entorno, es decir, no fueron más allá de las aceras particulares. En el momento de realización de las investigaciones de campo no existía ningún proyecto urbano específico diseñado para el espacio de la comunidad.

Pese al carácter inestable y puntual de las políticas urbanas, la Unidad a lo largo de la administración de Luiziane Lins (Partido de los Trabajadores) - 2004/ 2012 - logró poner en marcha la aplicación de la práctica del presupuesto participativo que resultó en la construcción de una escuela, en cambios cualitativos de las unidades de salud existentes y en la construcción de casas con mejor calidad constructiva. Actualmente y según la Secretaría de desarrollo, trabajo y de combate al hambre, esta Unidad de desarrollo tiene en el abanico dotacional urbano los siguientes equipamientos:

1 ECOPONTO

Los ECOPONTOs son espacios distribuidos por la ciudad en donde se encuentran contenedores de basura con grandes dimensiones, identificados por colores que dan soporte a las prácticas de reciclaje. En el local, se ubica 1 de los 24 ECOPONTOs de Fortaleza que fue inaugurado en el año de 2016. El proyecto de este servicio representa especial importancia en el local debido a la gran proporción de recicladores entre sus habitantes, en este caso, el proyecto fue diseñado para atender a las necesidades de este público, específicamente.

No obstante, la eficacia de esta iniciativa es comprometida en la medida que la basura recogida no se cambia por remuneración mercantil, sino por descuentos en cuentas de agua/ electricidad o por créditos en la tarjeta utilizada en el transporte público. Como en el local, muchas viviendas están ligadas a redes de electricidad clandestinas, los descuentos en los recibos no les resultan útiles. A cambio, las empresas de reciclaje se muestran más atractivas para los recicladores en la medida en que ofrecen retribución monetaria en efectivo, además de mayores valores por los depósitos de basura. Es decir, debido a las ventajas comparativas, esta acción política no logró los objetivos esperados inicialmente para esta Unidad. Se trata de una política parcialmente pensada a los interesados, pero que no llevó en consideración aspectos básicos de sus vidas.

1 Centro de apoyo a la población vulnerable (Centro de Referência de Assistência Social – CRAS): El CRAS Serrinha

El Centro de Referencia en Asistencia Social – CRAS Serrinha es el más próximo, ubicado a 4,5 kilómetros de la comunidad, y el responsable por la asistencia social al local. A diferencia del Conjunto Palmeiras, esta Unidad comparte las acciones desarrolladas por el CRAS con otros territorios circunscritos en el área de alcance. Este Centro es el principal equipamiento dedicado a la asistencia social del Rosalina. Del mismo modo al registrado en el CRAS del Conjunto Palmeiras, se trata de centros de apoyo que se utilizan de los programas de fortalecimiento de vínculos y de apoyo integral a las familias.

Ante la condición de restricción de recursos económicos en la cual vive la mayor parte de la población y la relativa distancia del CRAS, la participación en los grupos de convivencia se ve limitada por la necesidad de realizarse desplazamientos. Como el principal medio de transporte es el autobús, la ausencia de recursos monetarios para pagar los billetes se caracteriza como un inhibidor a la participación en las actividades y acciones del Centro. Por otro lado, el incremento de la violencia resultó en mayores dificultades para hacer las visitas al territorio, y sobretodo, condicionó la asistencia de los habitantes al equipamiento debido a las disputas vinculadas al narcotráfico.

De acuerdo con el coordinador del CRAS, las limitaciones impuestas por los conflictos territoriales no implican únicamente a los integrantes de pandillas, sino que involucra y condiciona la convivencia entre amigos, parientes e, incluso, conocidos de los participantes. La reducción de la participación en los grupos de convivencia es compatible con el miedo a posibles represalias al encontrarse fuera del entorno familiar y seguro. Por otro lado, fue relatado que residentes de barrios ubicados fuera del área de actuación del CRAS pasaron a frecuentarlo también por las mismas razones: por no pertenecer al territorio del CRAS, se está relativamente protegido de las amenazas vinculadas a sus locales de orígenes.

Ante la falta de actividades dirigidas a los jóvenes, apenas existen personas de este grupo de edad participando de las actividades. Según el coordinador del CRAS Serrinha, el 90% de los CRAS en Fortaleza no tienen grupos de convivencia para los jóvenes porque no hay actividades que les sean atractivas. Los CUCAs son los principales equipamientos para ofertar los cursos y actividades para los jóvenes, no obstante, y por incluir a un gran territorio, su utilización está doblemente condicionada: de un lado por los controles de territorio del narcotráfico: y, de otro por los costes de transporte para desplazarse hasta sus instalaciones. El

CUCA más próximo a la Unidad de Desarrollo Parque Dois Irmãos I/ Passaré III es el situado en el barrio Jungurussu – el mismo que atiende al Conjunto Palmeiras.

Equipamientos de educación:

La red de servicios de educación pública que atienden a la comunidad no actúa dentro de los límites del espacio inmediato de la Unidad de desarrollo, sino fuera de su entorno, pero, el acceso no implica en altos costes de tiempo o de recursos para los usuarios. De acuerdo con informaciones facilitadas por la secretaría municipal del trabajo, asistencia social y de combate al hambre. La Unidad de Desarrollo cuenta con:

- 5 escuelas municipales;
- y 2 guarderías.

Las escuelas ubicadas en el entorno se restringen a ofrecer los servicios de educación básica. Con respecto a la enseñanza media – bachillerato – el público interesado se dispersa entre distintas escuelas que están relativamente distantes de la unidad – aproximadamente cuatro kilómetros del local. No hay escuelas que oferten el bachillerato en el entorno. En cuanto el estudiante termina los estudios básicos están obligados a desplazarse hacia barrios vecinos para acceder a este servicio y seguir con los estudios. El principal problema, en términos de déficit cuantitativo, se refiere a la oferta de guarderías públicas que es insuficiente para atender a la demanda, con registros de colas de espera para lograr acceder a una plaza.

Los problemas relacionados con los equipamientos de educación se vinculan a la falta de estructura de las instituciones de educación para responder al contexto problemático con familias vulnerables y estudiantes con dificultad de aprendizaje. Por lo general, las instituciones de enseñanza son poco atractivas o capaces de retener a los adolescentes y a los jóvenes. Asimismo, la asistencia escolar está condicionada al control ejercido por los mercados del narcotráfico, con registro, incluso, de homicidios dentro de las escuelas. Las instituciones de enseñanza son escenarios de disputa y de poder entre los estudiantes, de este modo, los mercados de la droga restringe el uso universalizado de los equipamientos: los adolescentes y jóvenes residentes de territorios rivales no pueden frecuentar los mismos espacios. Estos son escenarios de amenazas y de inseguridad tanto a los estudiantes como a los profesionales.

2 Equipamientos de Salud:

El espacio cuenta con dos centros de salud encargados de la atención a los habitantes de la Unidad de Desarrollo, ambos están ubicados en sus proximidades. Una de ellas se localiza justo en la calle que da acceso a la comunidad. Además de la atención sanitaria primaria, las Unidades de salud se encargan de distribuir los métodos anticonceptivos, mientras que se ocupan de la concientización respecto a la necesidad de la planificación familiar. La mayoría de los servicios para el mantenimiento de la Unidad es gestionada por empresas subcontratadas.

El programa de la salud de la familia actúa en el territorio por medio de 02 equipos formados por médicos y agentes de salud que monitorean a los residentes por medio de visitas regulares, el programa se ocupa de los cuidados básicos. Aunque de forma limitada, los servicios del programa llegan al espacio y logran cubrir las necesidades de asistencia de gran parte de la población que lo demanda. Las visitas deben efectuarse una vez al mes, en ellas, los profesionales acompañan los factores que inciden sobre las condiciones de salud de los asistidos. Las prioridades de estas visitas las poseen las mujeres embarazadas, las personas mayores y las personas con enfermedades crónicas.

Pese la estructura física relativamente adecuada y con acceso directo al espacio de la UDH, además del interesante diseño institucional, las deficiencias de los equipamientos de salud se refieren a su inadecuado funcionamiento, a la falta de medicinas y de materias básicas, así como al insuficiente cuadro médico para atender a la demanda local. En el marco del gobierno neoliberal, la salud pública fue duramente afectada. Las dos Unidades de salud que asisten al espacio siguen funcionando, pero de forma precaria y debilitada por los recortes de recursos, de vacunas y de materiales básicos. Además de la reducción del tiempo de atención debido a la falta de recursos humanos para realizar las citas con más tiempo.

Espacios Públicos

La Unidad de Desarrollo cuenta con espacios de sociabilidad que se caracterizan como residuales, improvisados y precarios, ubicados entre las viviendas. El área de ocio y de sociabilidad actúa con múltiples funciones y se trata de espacios frecuentados, fundamentalmente, por los vecinos¹⁰⁶. La figura 6.18, a continuación, representa el principal

¹⁰⁶ Durante el periodo de investigación recibí muchas orientaciones de residentes y de profesionales que actúan en el local en evitar hacer visitas en el periodo nocturno por motivos de seguridad personal.

ejemplo de espacio público de la Unidad: el campo de fútbol improvisado entre las construcciones.

Figura 6.19.

Espacio Público dentro de la Comunidad Rosalina – Campo de futbol



Fuente: Propia autora (2016)

Pese los aspectos desfavorables de los espacios públicos en la comunidad Rosalina (residual, improvisado, precario e inadecuados), estos espacios cumplen con el objetivo de promocionar la interacción y de ser soporte físico para las actividades colectivas de los grupos sociales locales. Las condiciones climáticas y la falta de recursos dotacionales restringen la ocupación de los espacios públicos en el período diurno.

Con respecto al patrón de ocupación y sociabilidad en los espacios públicos de la Unidad, dos cortes temporales merecen ser señalados. El primero se vincula al periodo de “paz”, antes del rompimiento del acuerdo entre las pandillas rivales de Fortaleza, donde, las relaciones de confianza y protección que se establecían dentro de la comunidad garantizaban la ocupación y el flujo en los espacios comunes por los residentes, sin condicionantes respecto al espacio o al tiempo. Se formaban redes informales de protección a partir del conocimiento y confianza

mutua entre sus participantes. El discurso de un hombre y comerciante local en el año de 2016 apunta a esta percepción de seguridad colectiva. Aunque sometido a las normas de una especie de Estado paralelo, su valoración sobre el contexto era positiva.

“A mí me gusta vivir aquí. El comercio que tengo está abierto hasta las 1 o 2 de la madrugada y no pasa nada. Ahora te pregunto: ¿En cuales sitios de esta ciudad eso es posible?” (Sr. Antonio, dueño de un pequeño comercio de comida local).

En este primer periodo, estaban prohibidos los robos, atracos u homicidios dentro de los límites de la Comunidad, la imposición se caracteriza como una estrategia que, al mismo tiempo en que alejaba la actuación de la policía del local, servía para garantizar el mantenimiento de la ley y del orden interno. Las relaciones cercanas de confianza, de proximidad y de miedo viabilizaban el mantenimiento de este mecanismo en el tiempo. Si por un lado, las leyes locales ofrecen protección, de otro, imponen normativas y adecuaciones comportamentales a los individuos, como se puede observar en el fragmento del discurso de una habitante en 2016.

“Si tú vives en un barrio normal y si te peleas con el vecino, puedes llamar a la policía o lo que sea. Aquí tú no lo puedes. (Raquel, residente).

El segundo periodo, tras el año 2017, la accesibilidad y ocupación del espacio público se volvió más restringido debido a cambios derivados del rompimiento del acuerdo de paz entre las pandillas que controlan el mercado del narcotráfico extra local. Las *façções* con sus estructuras de poder y organización globalizadas y jerárquicas pasaron a controlar los territorios en Fortaleza. En este momento, las redes de confianza y de protección fueron debilitadas por la inclusión de agentes desconocidos – foráneos - y, por eso, representaron amenazas a los moradores. El fragmento de un discurso, registrado en 2018, de una antigua ocupante resume el cambio de percepción con respecto a la seguridad en el tiempo.

“Te cuento que antes a mí no me daba miedo caminar por aquí, pero los marginales ya no son los conocidos de toda la vida, sino gente de fuera” (Doña Antonia, ocupante inicial del local).

Los índices de violencia registrados en el local se ampliaron considerablemente en los últimos dos años. En este sentido, Fortaleza se consolidó como la capital más peligrosa de Brasil, considerando los registros de homicidios para cada 100 mil habitantes. A nivel local, los cambios y sumisión a las reglas paralelas denotan la doble vulnerabilidad de la calidad de vida de la población relacionados a los centros de decisión, tanto a nivel político como a nivel local del poder paralelo vuelto más globalizado y poderoso.

Surge una constante necesidad de adecuación al día a día y a las circunstancias cambiantes, también, en lo que corresponde a las conjunturas impuestas por el crimen. En este conjunto de adecuaciones, se incluye los atributos de convivencia con los vecinos y de apropiación del espacio. En este sentido, en los “tiempos de paz” la circulación y flujo de los conocidos no es restringido dentro de la comunidad. Por otra parte, en ambos períodos considerados, el acceso de profesionales foráneos que actúan en el local está condicionado por las redes de protección dentro del espacio de la UDH.

Movilidad Urbana

Aunque el transporte público no asista al espacio interno de la Unidad, la cobertura de la red de autobuses es satisfactoria, tanto en términos de frecuencia como de conexión con el resto de la ciudad. Las líneas de autobuses se dividen, básicamente, en dos rutas: la primera conecta la localidad al centro de la ciudad; y la segunda que la integran a uno de los siete grandes terminales de integración de Fortaleza: el Parangaba. Por medio del terminal del Parangaba es posible desplazarse, sin mayores dificultades, a cualquier sitio de la ciudad.

Figura 6.20.

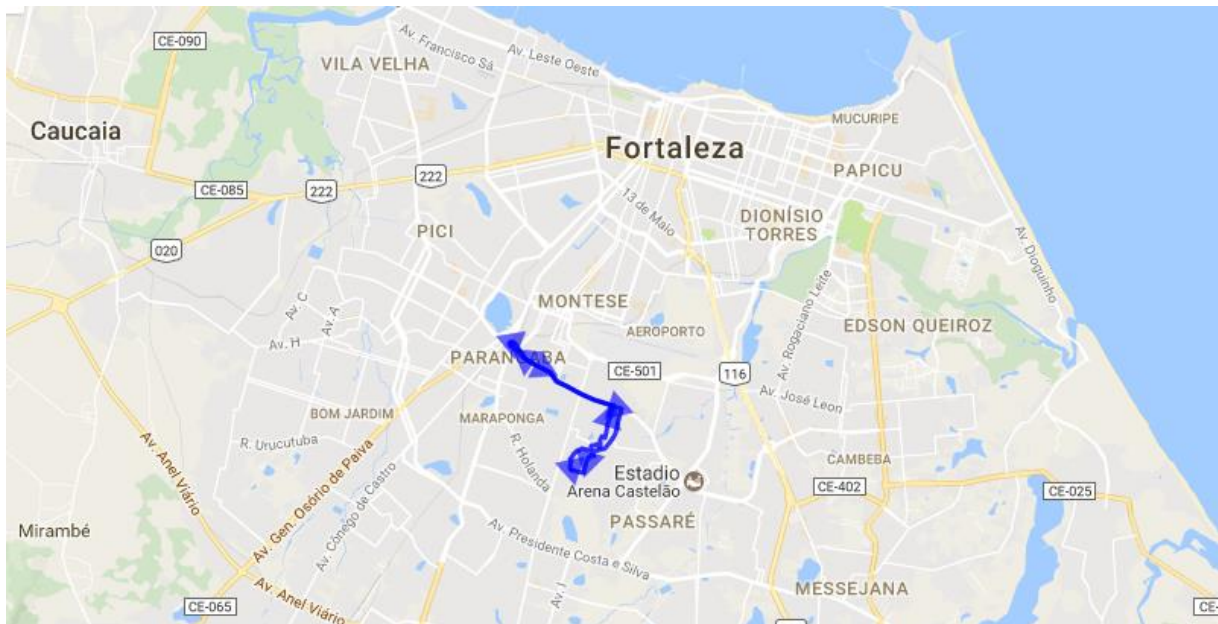
Línea de autobús Parque Dois Irmãos/ Expedicionários



Fuente: <http://tdurand.github.io/mapafortaleza/#line/405>

Figura 6.21.

Línea de autobús Conjunto Veneza Tropical/ Mirasol II - Parangaba



Fuente: <http://tdurand.github.io/mapafortaleza/#line/349>

Las líneas de autobuses que asisten a la localidad no llegan al interior del espacio de la favela Rosalina, sin embargo, el servicio de movilidad es satisfactoriamente cubierto por medio del sistema de terminales y por la línea de autobús que liga, directamente, la comunidad al centro de la ciudad. Además de los autobuses, las motocicletas y las bicicletas son los medios de transporte comunes de los habitantes. La oferta de medios para la movilidad urbana no es un problema significativo en lo que corresponde a la capacidad de integración del espacio.

Hay menor diversidad de oferta en los servicios de transportes colectivos con respecto al Conjunto Palmeiras, justificado, también, por la dificultad de la accesibilidad local. Aun así, la comunidad está dotada por una red de mototaxis. Asimismo, muchos de los residentes tienen vehículos individuales, destacadamente, motos.

La principal barrera de acceso al transporte colectivo público se refiere al precio de los billetes que representan excesivos costes en los presupuestos de las personas. Las barreras de movilidad dependen más de la situación socioeconómica de los usuarios que al estado del déficit cuantitativo propiamente. En este sentido, parte considerable de los habitantes presentan dificultad para frecuentar equipamientos públicos que no permiten acceso peatonal, a ejemplo del CRAS que se ubica relativamente distante de la comunidad.

6.3.3. Políticas públicas y Organización de la sociedad civil.

Para describir las políticas públicas se optó por dividir las principales acciones presentes en la Unidad según las funciones y presupuestos¹⁰⁷ dedicados a cada una de ellas y separadas en dos periodos distintos: en 2015, en la administración del Partido de los Trabajadores, el cual se caracterizaba por la intervención y participación más activa del Estado; y, el segundo momento, en 2017, en el contexto de las políticas neoliberales con restricción de la participación estatal en términos de políticas. Asimismo, se señala las principales implicaciones de estos cambios sobre la vida de los beneficiarios.

Recuadro 6.8.

Programas en el Parque Dois Irmãos I/Passaré III – roles y presupuestos (en reales brasileños R\$) dedicados en Fortaleza (2015 y 2017)

Programas	Papel	Presupuesto (2017)	Presupuesto (2015)	Variación (2017- 2015)
Bolsa Familia	Programa de transferencia directa condicionada a los criterios de 85% de asistencia escolar básica, 75% de asistencia escolar media y de vacunas al día a cada 6 meses.	359.896.111,00	329.546.125,00	30.349.986,00
Beneficios eventuales (castañillas para bebes y canasta básica)	Auxilio natalidad; Auxilio funeral; beneficio calamidad - canasta básica; beneficio de prestación continua (BPC).	827.000	2.217.000	-1.390.000,00

¹⁰⁷ Los presupuestos fueron obtenidos a menor escala estadística posible, en este caso, la ciudad de Fortaleza. A excepción de la ONG pequeño nazareno en él, se considera el presupuesto dedicado al Brasil – la ONG tiene actividades en las ciudades de Fortaleza, Recife y Manaus.

Atención primaria a la salud	Estrategia de organización de atención a la salud diseñada para actuar de forma regionalizada, continuada y sistémica, por medio de acciones preventivas y de curación a las comunidades.	464.257.000,00	487.012.945,00	-77.244.055,00
ONG <i>pequeno nazareno</i>	Monitoreo y protección a los niños y adolescentes de forma particularizada, interviniendo directamente sobre las trayectorias de vida de los beneficiarios.	650.000,00	300.000,00	350.000,00
Consejo Tutelar	Asegura la protección a los niños y adolescentes que, de algún modo, son vulnerables a tener los derechos no cumplidos por la familia, por el Estado o por las instituciones.	1.284.000	1.025.500	258.500,00

protección social básica y especial	En sentido amplio previene situaciones de riesgo por medio del desarrollo de habilidades y fortalecimiento de vínculos familias y comunitarios. Este sistema asiste a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad social debido a la pobreza, falta de recursos o pertenecientes a grupos sociales vulnerables (mujeres, negros, indígenas, etc.).	18.250.748,00	22.299.752	-4.049.004,00
ECOPONTO (2016)	Equipamiento base para las actividades de reciclaje de basura.	20.000	20.000	0

Fuente: Portal da Transparência, MDS, LOAs y PPA

Recuadro 6.9.

Programa Bolsa Familia – Familias asistidas en Fortaleza (2015 – 2017)

Programas	Número de familias asistidas (2017)	Número de familias asistidas (2015)	Variación (2017- 2015)
Bolsa Familia	201.472	201.492	-20

Fuente: MDS (2018)

Al compararse con el Conjunto Palmeiras, los programas presentes en esta Unidad se diferencian en lo que corresponde a la actuación de las ONGs y a la presencia de un ECOPONTO. En un sentido más amplio, las políticas *TopDown* llegan al público residente de la Unidad. En la medida que estos son caracterizados como de alta vulnerabilidad, el perfil socioeconómico habilita los habitantes de ambos espacios a ser beneficiados por las acciones de protección impartidas por el Estado. Pese la amplia cobertura del presupuesto que, en estos

casos, se relaciona con el territorio de toda la ciudad, los valores observados por medio de los cuadros 6.8 y 6.9 permiten una aproximación al comportamiento de los valores en los dos periodos considerados.

Entre las políticas presentes en la Unidad, se encuentran el programa Bolsa Familia, el Programa Salud de la Familia y el monitoreo a las familias en condición de vulnerabilidad y riesgos. La secretaría del trabajo, desarrollo social y combate al hambre se encarga de hacer la supervisión e intermediar, junto a los órganos competentes, las demandas y necesidades eventuales que puedan surgir. El diseño institucional señala el acompañamiento periódico de las familias en condiciones de vulnerabilidad asociadas a casos de riesgos habitacionales, a cuestiones de seguridad alimentaria, al trabajo infantil, a adolescentes que no frecuentan la escuela, etc.

La red de asistencia social tiene como objetivo el combatir a las vulnerabilidades, dentro de los límites de las políticas específicas que actúan en diversos frentes: combate al hambre; grupos de convivencia, garantía de asistencia sanitaria, además del acceso a los equipamientos de educación. Tras el cambio de gobierno y de prioridades en el marco de la nueva política, sucedió el debilitamiento de este diseño institucional. Los programas Bolsa Familia y PSF siguen, pero de forma más precaria y debilitada. La reducción de los presupuestos implicó consecuencias concretas sobre la actuación de las acciones de protección social en el local.

El *Bolsa familia* es un programa de transferencia de renta de asistencia continua condicionada a criterios de educación y de sanidad, para accederlo, los beneficiarios deben mantener actualizado el registro único – CADúnico. Los beneficios del programa están condicionados a la comprobación de asistencia regular a la escuela y del chequeo de las condiciones de salud de la familia. La comprobación de los chequeos debe ser realizada con periodicidad de 6 meses. Las exigencias que les son impuestas a los beneficiarios generan efectos positivos sobre las dimensiones sociales, además de generar impactos positivos directos sobre la dinámica económica local por medio del incremento de los ingresos.

La principal crítica con respecto al programa es que promueve una especie de resistencia al trabajo, en la medida que se tiene el mínimo de recursos necesarios garantizado. Otra crítica común se basa en la idea de que al ofrecer una determinada cantidad de dinero por cada hijo, se estimula a la natalidad de los beneficiarios. Sin embargo, los descensos de natalidad demostraron la invalidez de esta última hipótesis. Los gráficos de edad anteriormente presentados señalan que los beneficiarios del programa tienen menos hijos que las antiguas generaciones.

Considerando el cambio de prioridades políticas en el marco del gobierno neoliberal, actuante en Brasil desde 2016, la política social está fuera de las prioridades, en ello, cambios significativos fueron registrados en la protección social. Hubo recortes de los recursos incidiendo en la suspensión, dentro de la comunidad Rosalina, desde 2017, de las canastillas para bebés y de la canasta básica, además de la distribución de sopas para las familias vulnerables. Ante al elevado número de embarazo precoz, muchas mujeres del local se quedaron sin alternativas para acceder a los productos relativos a los cuidados de los hijos e inciden sobre la tendencia de generar impactos negativos sobre los indicadores de salud, especialmente, sobre la mortalidad infantil. Por otra parte, el corte de canastas básicas resulta directamente en la exposición a situaciones de hambre.

Por otra parte, se observa el recrudescimiento del control del beneficio del *Bolsa Familia*. El banco de datos del programa pasó a cruzar la intersección con el banco de datos de 5 instituciones (Consejo de Justicia, Receta Federal, Seguridad Social, Departamento de transporte y Registros de propietarios de vehículos), añadido a la mayor frecuencia de controles en el registro único (desde 2017 se efectúa una vez al año, antes la periodicidad era cada dos años). El control más estricto del programa redujo el número de beneficiarios.

Asimismo, el rompimiento del acuerdo de paz entre las pandillas rivales influyó significativamente sobre la asistencia a los equipamientos, programas y proyectos. Esta asistencia está condicionada por los controles de territorio del narcotráfico, al ser impedido de asistir a las clases, se genera deserción escolar y el beneficio *Bolsa Familia* es bloqueado. Por otra parte, la reducción de vacunas y de materiales de las Unidades de Salud y del Programa de Salud de la Familia lleva a la imposibilidad de cumplimiento del requisito sanitario al mantenimiento del beneficio.

Por lo general, los recortes en las políticas no fueron marcados por un movimiento radical de los programas, sino por el debilitamiento mediante la reducción de recursos presupuestarios de las políticas de soporte a la protección social, contratación de recursos humanos, además de instrumentos utilizados en los talleres ofrecidos. Pese a la ausencia de diálogo y a las limitaciones de las políticas aplicadas en el primer periodo (antes de 2016), en los discursos fue detectada la percepción de empeoramiento general en la calidad de los servicios públicos: faltan medicinas, restricción de aplicación de vacunas, suspensión de programas de protección social y pérdida de calidad (aún más) en los servicios de educación.

Entre la población, se evidencia un conocimiento parcial acerca de los derechos y obligaciones necesarias para acceder a los beneficios concedidos por los programas públicos.

A igual que en el Conjunto Palmeiras, las personas suelen presentar mayor control y dominio de los procedimientos necesarios acerca de las acciones capaces de promocionar beneficios inmediatos. Pero, a diferencia del Conjunto Palmeiras, la actuación de la Comunidad se concentra en las estrategias de supervivencia cotidiana e individual, es decir, sin articulación expresiva de movimientos sociales. Las demandas por mejorías que involucran los bienes y servicios de acceso colectivo se encuentran en segundo plano, así como las medidas con efectos sentidos a más largo plazo.

El espacio de la UDH cuenta con una organización social incipiente. Internamente, los vecinos se articulan bajo la actuación de dos asociaciones: la junta de vecinos de Rosalina y el centro comunitario de Rosalina. Estas dos instituciones actúan de forma desarticulada y, muchas de sus acciones son restringidas por la división de territorio impuesta por las reglas del narcotráfico y por conflictos de interés entre las partes, incidiendo en bajos niveles de cohesión y articulación social.

La junta de vecinos existe de forma precaria desde el inicio de la ocupación. En esta, se centralizan los servicios de correos (que no alcanzan entrar a la comunidad), donde la empresa de correos deja las correspondencias en la asociación que se encarga de organizar el reparto entre los destinatarios que deben acudir a su sede. La junta de vecinos y la ONG pequeño nazareno gestionan una base de datos con informaciones de jóvenes del local que buscan integrarse al mercado laboral, el banco de datos subsidia la intermediación entre los habitantes que se adecúan al perfil y las plazas ofrecidas por las empresas. En su espacio, también, son impartidas clases de zumba y era en este local donde se distribuyen las sopas semanales.

Los movimientos sociales son poco expresivos, la población tiene baja participación y capacidad de organización, asimismo se destacan por ser inmediateistas. La principal expresión del movimiento de base en el local es la junta de vecinos que, aunque exista desde el proceso de invasión, funciona de forma precaria sin adhesión comunitaria significativa, con acciones particularizadas, puntuales y sin implicaciones duraderas. La incipiente organización social es sumamente inmediateista y delineada por la desconfianza en las instituciones formales.

“Tú llegas en un momento en que tienes la percepción de que solamente existe entre dos y dos años o entre cuatro y cuatro años (electoral) ¿entiendes? Durante este periodo eres ignorada, tú no eres vista como persona o ser humano.....tú no eres nada” (Doña Neuza, integrante de la junta del Rosalina).

Otras actividades relacionadas con el arte, deporte, ocio y cultura son desarrolladas en el local e involucran actores de los sectores públicos, privados, ONGs, iglesias y ciudadanos que operan de forma individual, particularizada y desarticulada. Las principales características de

estas acciones, aunque primordiales en la asistencia de urgencia al público, son el inmediatez y la forma puntual con que son aplicadas. La red asistencial funciona, pero no cubre la totalidad de las demandas a corto plazo y, sobre todo, no es capaces de cambiar la percepción negativa y de consciencia de quien vive en el local. Asimismo, las pocas políticas tipo *TopDown* dirigidas a los jóvenes no se revelan atractivas a los interesados.

La conjunción de estos elementos son espacios abiertos al clientelismo y de interés por los votos en periodos electorales. El clientelismo se mezcla con el comportamiento oportunista, no generalizado, de los beneficiarios ante al Estado y alimentan a los circuitos de dependencia con las acciones e intervenciones a corto plazo, centrándose en medidas inmediatas. En este espacio, la dependencia de las intervenciones de acciones políticas exógenas es especialmente alto, donde se sobresale la ausencia de políticas pensadas a largo plazo y dedicadas a los jóvenes.

Por fin, en el marco de las acciones específicas del espacio de esta Unidad de desarrollo se encuentra el proyecto de Huerta comunitaria. El proyecto fue planeado por la Universidad Estadual del Ceará e implantado en el terreno de la Unidad de Salud más próxima de la UDH. La principal aportación de la huerta comunitaria consiste en el intento de promocionar el trabajo comunitario. Los alimentos cultivados no tienen fines mercantiles, sino que están dirigidos al consumo de los propios residentes. La adhesión de la comunidad fue reducida, pero el proyecto sigue en marcha a pese la poca participación.

6.3.4. Vulnerabilidad, marginalización y aislamiento Social.

“La Rosalina abriga los pobres de los pobres (...) a mi me da la sensación de que todo allí llega con un poco más de retraso” (Sr. Wilson, coordinador del CRAS Serrinha).

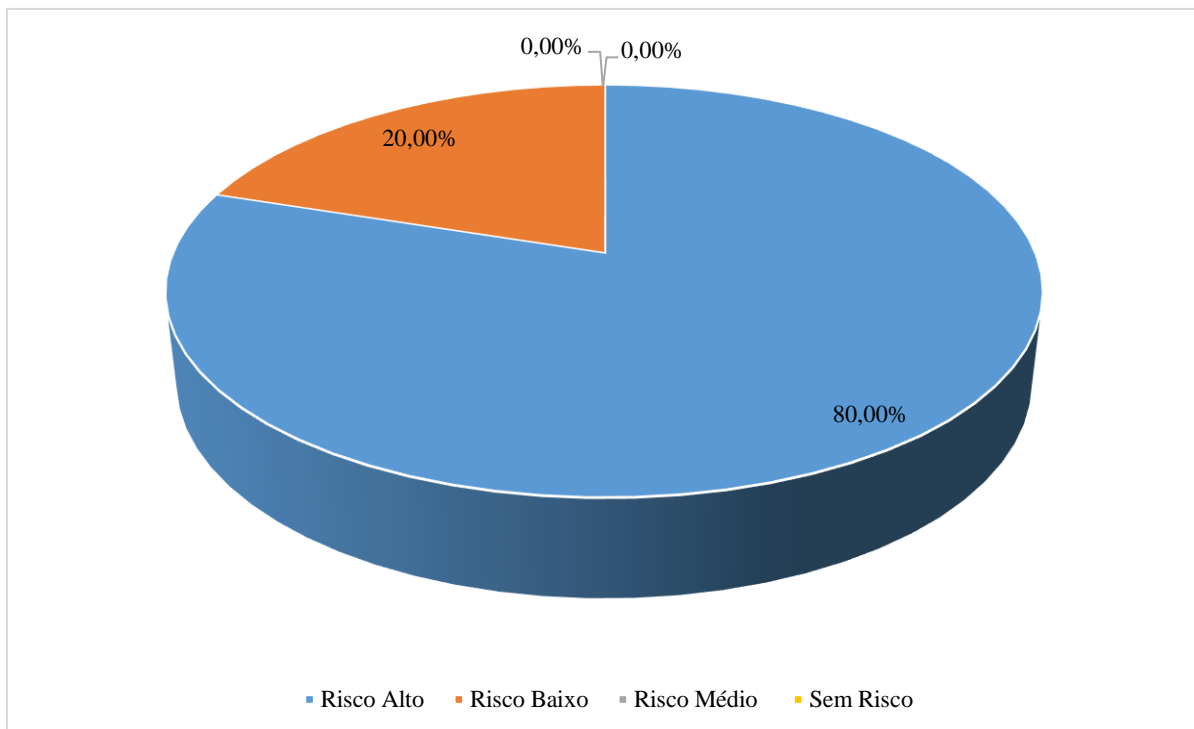
Además de la concentración de personas pobres, en este espacio, las condiciones de desventaja y el estado de vulnerabilidad van más allá de la pobreza, distintos atributos se vinculan entre sí y alimentan el ciclo de marginalidad que forma parte del día a día de los grupos sociales residentes. En esta Unidad, se identifica en los individuos y de forma más evidente, respecto al Conjunto Palmeiras, la dificultad en reconocerse como ciudadanos, la condición de ilegalidad de la ocupación se traslada, en cierto modo, a los atributos personales de los individuos. La herencia generacional de las precariedades y de las vulnerabilidades se caracteriza por padres que no fueron capaces de acumular y transferir las habilidades suficientes para preparar a los hijos para los desafíos y exigencias impuestas por los mercados

urbanos. El predominio de una cultura sin perspectiva con actitudes resignadas y con baja confianza en las instituciones tradicionales, así como el descredito en vivenciar cambios positivos a lo largo de la vida, integran el marco de deficiencias sociales, relacionales e infraestructurales que se mantienen en el tiempo.

Los niveles de riesgo familiar son estimados por los equipos de la salud de la familia y en la Comunidad Rosalina están distribuidos de la siguiente forma:

Gráfico 6.23.

Nivel de riesgo familiar



Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

Como se puede verificar en el gráfico 6.23., los niveles de riesgo familiar se concentran, fundamentalmente, en altos. La desestructuración familiar guarda relación directa con la alta proporción de familias con jefatura femenina de mujeres que comparten múltiples jornadas, con los muchos núcleos familiares coexistiendo en una misma vivienda, con el patrón demográfico basado en familias numerosas y con la elevada incidencia de casos de embarazo precoz, además de la vulnerabilidad a la participación en las redes delictivas.

Los discursos señalados se destacan por mostrar numerosos casos de eventos negativos que influyen sobre las trayectorias de vida vinculadas al fracaso. La desestructuración familiar¹⁰⁸ surge en medio de un estado de alta incertidumbre respecto al futuro, donde poca importancia es dedicada a la protección y a la planificación familiar, más que nada porque estas cuestiones involucran la construcción a largo plazo. Los pocos cuidados relacionados al embarazo mezclan elementos culturales de resistencia a los métodos anticonceptivos, aspectos psicológicos vinculados a las carencias y al inmediatez.

“muchos no adhieren a los métodos contraceptivos (...) muchos embarazos precoces, hay muchas niñas de 13 y 14 años que están embarazadas” (Wilson, coordinador del CRAS Serrinha).

La cultura del sexo como la alternativa de diversión y ocio y la percepción sumamente inmediatezista que convive, en menor medida, con un comportamiento oportunista/asistencialista ante al Estado, basada en la lógica de aprovecharse de los beneficios que les son concedidos. Es decir, las decisiones son guiadas para sacar el máximo provecho de los recursos que tienen disponibles en el momento, sin hacer planes ni preocuparse demasiado con las consecuencias de las actitudes presentes en el futuro. En este escenario de precariedad, muchos de niños no cuentan con documentaciones identificativas, a ejemplo de la partida de nacimiento, problema que se amplía a los demás integrantes de la familia y, asume, en parte considerable de los hogares, una característica intergeneracional.

La falta de relación inmediata entre impartir una acción y las ventajas asociadas a ella desestimula su ejecución. A ejemplo de la necesidad de posesión de documentos identificativos, la falta de comprobación de la propiedad del suelo y de la vivienda son aspectos donde la ausencia de beneficios claros vinculados al tema explica las resistencias de los individuos en solucionarlo. Los problemas propios del estado crítico de precariedad son combatidos mediante a acciones de emergencia y aplicadas de forma específica, con carácter puntual y, casi siempre improvisada, marcado por el acudimiento a las relaciones personales y redes de convivencia cercanas. Pero, las cuestiones a largo plazo suelen no ser incluidas en la gama de prioridades de solución.

Dentro del conjunto de la población vulnerable, subgrupos, se destacan como más expuestos a las situaciones de desventajas, las mujeres y los jóvenes comparten activos que los vuelven

¹⁰⁸ Hay muchas familias con jefatura femenina que tienen hijos de diferentes padres, debido, entre otros puntos, al elevado índice de participación de los hombres en el crimen que inciden en la muerte prematura o en ida a la cárcel.

especialmente más debilitados en medio del contexto hostil que involucra precariedades y estigmas. Las mujeres que comparten jornada laboral y el cuidado de los hogares y de los hijos, asumen conductas de constante adaptación en la búsqueda por la supervivencia, en que son obligadas, a la vez, a trazar estrategias para “proteger” a los hijos del entorno.

Con respecto a la relación con el entorno, dos aspectos merecen destaque: los padres pierden el poder de autoridad sobre los hijos en edad muy temprana; y, en medio a la predominancia de estructuras familiares monoparentales, las mujeres/ madres están obligadas a mantener el sustento del hogar, y, por consiguiente, dejan solos a sus hijos, convirtiéndolos en blancos fáciles al reclutamiento de las redes de delincuencia. Las mujeres en general y las madres solteras en particular asumen gran parte de la carga de los sucesos futuros en la vida de los hijos.

Los jóvenes, por su parte, crecieron con acceso a una mayor gama de recursos urbanos pero, son las principales víctimas de la distancia entre las expectativas, alimentadas por los medios de comunicación, y la realidad de pobreza, precariedad y estigmatización. Este grupo es el más vulnerable a involucrarse en las redes del crimen debido a la coincidencia temporal con la fase de autoafirmación personal y todos los recursos que estas redes son capaces de ofrecer hacia esta construcción. Al ser los jóvenes los protagonistas principales del delito, los efectos de la criminalización de la pobreza se recaen en contra ellos más fuertemente, convirtiéndose en barreras adicionales a la socialización (determinantes para la construcción de las perspectivas de vida) y a las oportunidades laborales. Dentro del espacio, la convivencia se produce, básicamente, entre los residentes y se crea una especie de mundo “a parte”. Casi toda la vida y las conductas se desdoblán basadas en las relaciones de respeto y conocimiento mutuo.

“Es como si fuera una burbuja, es como si ellos se protegen dentro del mundo en que ellos viven y donde existe el extrañamiento al otro, ¿sabes? No aceptan opiniones, no aceptan que nadie les diga que la realidad va más allá de lo que ellos creen y ven, desafortunadamente. (Elisa, habitante del barrio vecino).

“Es muy concentrada allí (...) los jóvenes se casan y construyen una choza al lado de la casa de los padres y van a vivir allí con la esposa y los hijos y terminan quedando muchos parientes viviendo en la misma zona (...) los compañeros de escuela viven en la misma calle (...) las relaciones son muy concentradas allí” (Eliana, voluntaria en el local).

Por otra parte, la criminalización de la pobreza, como condición inherente al público y al espacio, genera implicaciones sobre el estado de aislamiento social. Se trata de la representación de un ciclo vicioso que a algunas de las propias víctimas los absorbe. La consolidación de esta percepción construida es sumamente rentable a los distintos mercados urbanos. Con la diseminación y ampliación del estado de violencia, los individuos se vuelven

más propensos a gastar mayores cantidades de recursos a cambio de la sensación de seguridad. Al mismo tiempo, esta percepción contribuye a la consolidación de la base del estigma que sostienen las estructurales del aislamiento social local. El estigma se convierte en una gran barrera de acceso al mercado laboral y, también, a la hora de establecer relaciones personales fuera de la comunidad. Tal como relatan los fragmentos de los discursos de dos mujeres de la Unidad de desarrollo:

“Son años de sufrimiento, de humillación, de discriminación ¿cierto? Porque si sale una persona de la comunidad, una señora a buscar trabajo, aunque sea como empleada doméstica, si ella dice que es de la comunidad Rosalina, el trabajo ya no será suyo. Con los jóvenes es más difícil aun porque ellos son discriminados, son despreciados y aquí no hay nada para los jóvenes” (Doña Neuza, asociación de moradores).

“Yo lo que sé es que siempre pasaban cosas así, plan, la gente, incluso, empezaba a hablar contigo, ahí de cuando yo decía en donde vivía, la gente se alejaba, uno siente mucho eso, sobre todo, cuando eres muy joven ¿sabes?” (Raquel, moradora local).

“Mira, a ver, cuando tú dices que eres de Rosalina, la gente simplemente no quiere establecer ningún tipo de relación contigo” (Juliana, adolescente y moradora local).

Los discursos anteriormente descritos reflejan la experiencia del rechazo a la pobreza, legitimado por su criminalización, por las distancias sociales y por el miedo entre las clases. “El dulce y pacífico barrio de Rosalina” es un ejemplo de sarcasmo utilizado en el discurso de un habitante de la ciudad de Fortaleza para designar el espacio donde se encuentra la UDH, resumiendo, de modo general, la percepción externa como local que concentra actos delictivos, mayoritariamente, vinculado a los negocios del narcotráfico.

En el marco de los procesos de criminalización de la pobreza, el papel de los programas sensacionalistas de televisión que se limitan a mostrar los territorios de pobreza y vulnerabilidad como núcleos de criminalidad, mezclándose a menudo, la condición del ser humano – individuo - con el lugar en donde vive, actúa como un generalizador sobre el sentido común. El discurso difundido y repetido por los medios de que el espacio es referencia por la concentración de violencia, y por consiguiente, de personas o de clases “peligrosas” es especialmente dañino, en lo objetivo y en lo subjetivo, para los jóvenes, cuando se emergen distintas formas de protección a posibles situaciones discriminatorias, el encierro a las redes de convivencia del entorno es una de ellas.

Cuando cuestionada sobre la relación y la interacción existente con los habitantes de la comunidad Rosalina, una moradora del barrio próximo del local describe las interacciones del siguiente modo:

“Es así, complicado. Nosotros cogemos el mismo transporte, nosotros compartimos el mismo colectivo (haciendo referencia al autobús público), a veces compartimos los mismos locales de un bar. Pero muchos de los de aquí dicen: ¡mira! Ahí sólo hay ladrones. Yo mismo, yo puedo saludar, buscar una pelota que jueguen, pero yo no tengo el valor de convivir, porque yo no me fío de ellos” (Bete, residente del barrio vecino, un sector de clase media).

El discurso señalado denota la percepción construida a partir de la identificación del “otro” que comparte lugares comunes, pero que es identificado como diferente dentro de los lugares que dan soporte a la socialización. La vecina y habitante del barrio de clase media es capaz de reconocer la presencia del extraño, dueño del comportamiento distinto, al mismo tiempo que, el discurso también señala la estigmatización, donde, el sentido común lo asocia, necesariamente, como el actor susceptible de ejecutar el delito. En este caso, a quien no merece destinar la confianza para establecer las relaciones de proximidad.

Además de los efectos dañinos de la pobreza y de las implicaciones psicológicas de las experiencias del rechazo, ante la falta de ejemplos positivos, las trayectorias de vida se vuelven ampliamente condicionadas por lo que se vive cotidianamente. La falta de referencias positivas, a partir de referentes de familias y del entorno, convive con la ausencia de confianza respecto a la eficiencia del papel de instituciones tradicionales en los cambios positivos a lo largo de la vida. Por otra parte, se pudo identificar en los discursos que un único evento positivo es capaz de convertirse en buena referencia y generar efectos igualmente positivos y en modelo a ser seguido por las personas más próximas. El predominio de la experiencia discriminatoria y desconfiada de los demás sectores de la sociedad se produce desde el nacimiento.

Por un lado, existe la difusión y la asimilación del patrón de consumo y de expectativas elevadas; y, por el otro, un contexto de pobreza inmediata, de familias desestructuradas, de exclusión de los mercados urbanos y de mirada discriminatoria del resto de la ciudad. A raíz de razones monetarias y simbólicas se construyen las bases para comportamientos transgresores que parten de las relaciones de poder más inmediatas y fomentan circuitos y formas de integración social interna y de desintegración externa, ambas guardan similitudes en términos de instrumentos y mecanismo de poder y de reconocimiento.

Desde edades muy tempranas, los niños conviven con baja o muy pocas expectativas respecto al futuro. Los jóvenes no quieren frecuentar la escuela y los padres se auto reconocen como poco empoderados para cambiar la conducta de sus hijos. La misma perspectiva vinculada al no empoderamiento de los padres sobre la asistencia a la escuela, se repite en los comportamientos individuales respecto a horarios, círculo de convivencia, lugares frecuentados, es decir, a todos los aspectos que se refieren a la rutina.

“Dentro de estos lugares los jóvenes viven “suelos”, uno mismo haz su horario y su ley (...) así, los niños van cogiendo el hábito de no frecuentar a la escuela” (Eliana, voluntaria local).

Aunque la vida se concentra allí en medio de familias con muchos núcleos familiares que adecuan sus necesidades a los espacios de precariedad en el entorno. Muchos residentes establecen relaciones familiares y de amistad en otros asentamientos precarios. Los circuitos de convivencia son restringidos, no solamente, a la Comunidad Rosalina, sino que involucra a otros contextos, que aunque foráneos son marcados, también, por la precariedad. El entorno que se les ofrece lleva a la costumbre y a la construcción de la idea de normalidad de los eventos de precariedad, violencia y discriminación “La vida siempre ha sido esta y es lo que hay”. Más que conformismo y resignación, se trata de una perspectiva restringida construida por la falta de opción y de visión de otras realidades a lo largo de la vida. Las expectativas se relacionan a los contextos inmediatos, por lo general, los niños anhelan ser policías, conductores de autobuses u operarios.

La red de sociabilidad además de presentarse como muy restrictiva, la falta de opciones de ocio y culturas para los jóvenes influyen negativamente sobre este grupo. Ellos son doblemente afectados: por la semi alienación, semi porque ellos tienen acceso a los medios de comunicación que generan influencias más negativas que positivas al diseminar y estimular patrones de consumo ajenos al del entorno; y, la ociosidad derivada de la falta de actividades que les sean atractivas y por la incapacidad de la escuela en ofrecer respuestas a sus expectativas. En el caso de esta Unidad, los equipamientos de educación, al ubicarse fuera de los límites espaciales de la UDH e incluir a otros territorios hace que la experiencia discriminatoria asociada al estigma sea sentido más precozmente por los niños. Los jóvenes pierden el interés por las instituciones formales muy pronto, el contexto cultural de pobreza y sin perspectivas de mejorías inhibe los esfuerzos de lucha para cambiar el estado desfavorable que les es presentado.

“Mira, baja escolaridad y falta de cualificación. Creo que es el principal punto (...) hay mucha deserción escolar en la adolescencia, la escuela no les atrae” (Vilma, asistente social local).

La falta de perspectiva o preocupación en medio de la incertidumbre respecto al futuro guían los discursos y los comportamientos de adecuación a las políticas y acciones implementadas. El inmediatismo se refleja en muchos aspectos a lo largo de la vida. Con los aspectos de corto plazo relativamente asistidos, las ambiciones a largo plazo se vuelven irrelevantes, asimismo, la necesidad de supervivencia cotidiana reduce las estrategias que deben incidir en efectos a largo plazo.

“Yo pienso que la cuestión es... nosotros vamos a trabajar con vulnerabilidad social, hay aquí los muchos programas que son ofrecidos ¿sabes?, pero yo veo mucho es la cuestión de no se trabajar la propia conciencia, la percepción de quien está allá, la gente no va a conseguir romper esta barrera nunca” (Wilson, coordinador del CRAS Serrinha).

En este sentido, el discurso del coordinador del CRAS se refiere a la dependencia de los programas y acciones gubernamentales, que aunque sumamente importantes en la reducción de la vulnerabilidad, son insuficientes para subsidiar la integración a los mercados formales o romper con el ciclo de marginalidad. Las acciones son pensadas para solucionar cuestiones y problemas puntuales. Las necesidades cotidianas, atendidas de manera puntual por políticas específicas, no dejan espacio para la construcción de una perspectiva de futuro asociada al acceso a las oportunidades ofrecidas a largo plazo. Las percepciones son construidas con base en la experiencia, el aislamiento y la pobreza son los elementos determinantes de esta construcción.

En el contexto de crisis económica y mudanza de prioridad de la política, la protección social disminuyó a la vez que el paro creció. En este sentido, la necesidad de adaptación resultó en estrategias alternativas y diversas para garantizar la supervivencia, entre ellas destacan la emergencia más expresiva del comportamiento emprendedor informal, el reciclaje y los trabajos de limpieza personales. Asimismo, la percepción de empeoramiento en los servicios de educación, sanidad y asistencia son unánimes entre la población, debido, sobre todo, a la constante falta de materiales imprescindibles para la aplicación de las acciones impartidas por ambas políticas.

Ante la necesidad de ampliación de las estrategias de supervivencia, las relaciones de solidaridad surgen como el elemento fundamental, por las cuales las personas se apoyan mutuamente. El sentido de comunidad, aunque desorganizada, es muy fuerte en la Unidad. En medio de las redes de sociabilidad e integración social, existen relaciones de respeto y confianza entre los conocidos. Se construye la compleja red que limita las expectativas de largo plazo enraizadas en la Unidad.

Sin embargo, la percepción común es coherente con la evolución positiva de los aspectos constituyentes del Índice de Desarrollo Humano, en ello, se alude a las mejorías registradas en los últimos años, reflejadas por los discursos de los individuos, que pasaron a tener acceso a los bienes de consumo durables: SmartTVs, motos, coches, etc. La tendencia de crecimiento debe sufrir un cambio en el marco del próximo cálculo de los indicadores en la medida que el buen desempeño registrado en este espacio es sumamente dependiente de las intervenciones de política pública, que pasó por cambios.

En el marco de sociedades sumamente clasistas y jerarquizadas como la brasileña en general y la nordestina en especial, la condición de pobreza se traduce como un elemento que incide en la resistencia a la sociabilidad originada desde las clases sociales inmediatamente superiores. Internamente, se observan espacios de mayor y menor vulnerabilidad. La construcción de esta percepción en el imaginario social en Fortaleza es un proceso derivado de elementos complejos, en los cuales participan directa e indirectamente, casi todos los actores sociales urbanos que inciden en el aislamiento social de los habitantes de los barrios vulnerables. En este sentido, se asocia a la concepción de los propios habitantes de no reconocerse como ciudadanos en el sentido de no beneficiarse de los derechos asegurados, aunque se utilicen de las políticas como herramientas de apoyo a las estrategias de supervivencia.

6.3.5. La delincuencia y la violencia.

Las estadísticas de violencia en Fortaleza llegan al menor nivel espacial mediante las Áreas Integradas de Seguridad - AIS. La comunidad Rosalina forma parte de la AIS 7, las informaciones sobre la dimensión y características de los crímenes son señaladas en la tabla 6.4. El espacio de la Unidad de desarrollo Parque dois irmãos I/ Passaré III también sufrió con las consecuencias del rompimiento del acuerdo de paz entre las pandillas de Fortaleza, pero, en menor grado respecto al Conjunto Palmeiras I.

Tabla 6.4.

Estadísticas de Violencia: AIS 7 del Parque dois Irmãos I/ Passaré III - Fortaleza (2010-2018)

		Víctimas de CVLI	Ocurrencias de CVP	Ocurrencias de Hurto	Incautación de armas de fuego	Incautación de narcóticos (kg)	Víctimas de Crímenes Sexuales	Autos de arresto / incautación en flagrante	Arresto de jóvenes (18 a 29 años) en flagrante
2010	AIS 7	136	2.870	2.973	186	18,08	63	905	411
	Fortaleza	1.236	33.030	34.915	1.748	359,75	656	9.354	4.263
	Proporción	11,00%	8,69%	8,51%	10,64%	5,03%	9,60%	9,68%	9,64%
2011	AIS 7	146	2.386	2.541	221	51,55	55	956	414
	Fortaleza	1.238	27.022	31.708	1.972	1.466,81	615	10.527	4.652
	Proporción	11,79%	8,83%	8,01%	11,21%	3,51%	8,94%	9,08%	8,90%
2012	AIS 7	228	3.122	2.720	270	95,8	71	916	446
	Fortaleza	1.702	37.215	34.511	2.548	527,1	689	10.437	4.787
	Proporción	13,4%	8,4%	7,9%	10,6%	18,2%	10,3%	8,8%	9,3%
2013	AIS 7	267	3.306	2.910	338	69,46	72	1.181	526
	Fortaleza	1.993	37.474	35.685	2.574	1.818,74	700	11.821	5.435
	Proporción	13,4%	8,82%	8,15%	13,13%	3,82%	10,29%	9,99%	9,68%
2014	AIS 7	275	2.017	1.812	284	2.180,79	59	1.191	536

	Fortaleza	1.989	-	-	2.273	3.341,91	546	11.573	5.506
	Proporción	13,83%	-	-	12,49%	65,26%	10,81%	10,29%	9,73%
2015	AIS 7	210	3.642	2.533	306	271,75	56	1.193	556
	Fortaleza	1.651	40.355	30.135	2.034	1.457,74	511	12.730	6.171
	Proporción	12,72%	9,02%	8,41%	15,04%	18,64%	10,96%	9,37%	9,01%
2016	AIS 7	84	4.926	2.934	172	168,84	44	1.336	548
	Fortaleza	1.007	47.003	31.758	1.486	1.549,30	483	11.669	5.463
	Proporción	8,34%	10,48%	9,24%	11,57%	10,90%	9,11%	11,45%	10,03%
2017	AIS 7	267	5.465	2.989	329	444,8	52	1.585	801
	Fortaleza	1.978	47.739	32.219	2.289	4.727,50	521	13.278	6.719
	Proporción	13,50%	11,45%	9,28%	14,37%	9,41%	9,98%	11,94%	11,92%
2018	AIS 7	187	3.150	2.941	230	13,51	32	-	-
	Fortaleza	1.387	28.843	23.606	1.735	175,55	418	-	-
	Proporción	13,48%	10,92%	12,46%	13,26%	7,70%	7,65%	-	-

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública y Defensa Social (2019)

La tabla 6.4. demuestra las principales informaciones respecto a los crímenes cometidos en la AIS7, al igual que la primera unidad de desarrollo analizada, esta UDH sufre con las mismas debilidades metodológicas. De todos modos, se permite una aproximación al estado de violencia de la Unidad que concentra la mayor proporción en los crímenes contra la vida, que sufrió el descenso en el año de 2016, en el marco temporal del acuerdo de paz. Los CVLIs, además de concentrados en el espacio, se centralizan en grupos sociales específicos: hombres, jóvenes y pobres.

Por otra parte, el establecimiento y consolidación de las leyes paralelas aplicadas dentro del espacio inhiben la existencia de otros tipos de delito, especialmente los robos, atracos o asaltos. Fuera de sus delimitaciones, las redes de respeto y conocimiento ya no valen y los individuos de la UDH están, en cierto modo, libres para cometer los delitos. Los actores desarrollan estrategias relativamente organizadas para la práctica del crimen fuera de la comunidad. En esta Unidad se presentan, a menudo, valores más elevados de crímenes contra el patrimonio debido a la inclusión de barrios de sectores de renta media al AIS7, es decir, los sectores donde es más frecuentes este tipo de delito.

El enlace entre la emergencia de la sociedad “alternativa” en el territorio y la participación en las redes delictivas se desarrollan por dos motivaciones principales: la representación de la alternativa fácil e inmediata de supervivencia y de consumo con patrón elevado en medio de contextos de precariedad y de estigma; y, el protagonismo en términos de poder y reconocimiento/ protección/ aceptación social que estas redes de sociabilidad son capaces de generar. La condición de marginalización induce a la convivencia entre iguales, es decir, el

estigma limita las amistades y las relaciones fuera del entorno. Los ciclos de amistad y de sociabilidad estructurados internamente son los que, por lo general, se logra alcanzar. Asimismo, hay muchas personas que optan por dejar la localidad para evitar que los hijos se involucren en estas redes mediante la relación con los otros jóvenes del entorno.

Las redes delictivas se estructuran sobre las actividades del narcotráfico. El tráfico de drogas ilícitas representa el dinero fácil en la pobreza, además de *status* por medio de las relaciones de poder derivados de los vínculos privilegiados con quien tiene más poder. Estas redes ofrecen facilidades para acceder a los ingresos por encima de los promedios (el poder simbólico de aceptación vinculados a las marcas) no logrados por las ocupaciones laborales formales e informales. Estas ventajas suelen ser lo suficientemente fuertes para compensar la expectativa de vidas muy cortas frente al inminente riesgo compatible con el mecanismo de funcionamiento de los mercados ilícitos: ajustes de cuentas, disputas por territorios o combate con la policía. El dinero y el poder son los principales atractivos, aunque no se pueda, tampoco, homogeneizar las causas por tratarse de un fenómeno complejo.

En el espacio, prevalecen las leyes paralelas, incluso dentro de las relaciones familiares y con amigos o parientes cercanos. Se relataron casos extremos de eventos, como de peleas entre parientes, donde como forma de intervención para el restablecimiento del orden, el jefe del tráfico manda matar a alguno de los implicados en el conflicto. Asimismo, las relaciones de confianza con la policía, posible participante de la red estructurante del poder paralelo local, están corrompidas. Las personas se vuelven rehenes de las normativas por ambos lados. La violencia cotidiana, sentida en el local por los números de homicidios, es naturalizada y se traduce en los discursos, que se aproximan a la idea del exterminio de generaciones completas de hombres y jóvenes.

“Cuando vine a vivir aquí tenía 8 años, me acuerdo que jugaba con un montón de niños, hoy en día puedo contar 3 e incluyendo yo. Somos los que hemos sobrevivido” (Alan, joven del Rosalina).

“Nosotros conocemos a muchos niños que nacieron aquí y que ya murieron a los 19, 18, 15, 14 años” (Doña Antonia, ocupante inicial).

La implicación en los casos de delincuencia suele suceder en edades muy tempranas, en el espacio, donde muchos niños tienen acceso a armas. La facilidad en involucrarse en actos delictivos como hurtos o integrarse en las redes del narcotráfico dentro del territorio se convierte en las alternativas más fáciles e inmediatas de una población que se encuentra mayoritariamente marginada de los mercados urbanos y de las redes de sociabilidad exteriores. Los homicidios suelen involucrar a la gente que, de algún modo, forma parte de la red del

crimen. Es común ver a las personas conocidas involucradas muriendo por causas violentas. No obstante, se trata de un fenómeno que ganó gravedad recientemente, y que tuvo contornos críticos en los últimos años, acompañando la situación de la ciudad. Es decir, ante al aumento de la violencia en el todo, los espacios vulnerables son los que suelen sufrir con el efecto más extremo, el homicidio.

El incremento de los índices de homicidios en los dos últimos años se debe, especialmente, al rompimiento del acuerdo de paz instituido por pandillas rivales que coordinaban el control de los territorios en Fortaleza. En este sentido, en el segundo periodo de investigación, la “libertad” de ocupación de los espacios comunes estaba más condicionada y los conflictos entre las pandillas rivales son la base de este limitante. Aunque en la Comunidad Rosalina, la organización criminal no llegue al nivel del verificado en el Palmeiras, se encuentra más globalizado y violento con respecto a 2016, año del primer periodo de la investigación en campo. El escenario corresponde a un estado de violencia que es combatida con más violencia, donde los participantes disputan los territorios entre sí y se matan entre ellos mismo. La organización de los mercados es jerárquica y los centros de comando se establecen desde fuera, así como, los mercados consumidores van más allá de los límites de la Unidad.

La atención a los servicios y la dinámica del día a día son sumamente vulnerables a las condiciones impuestas por el narcotráfico, estas dinámicas asumen características temporales y coyunturales. Es decir, el estado de violencia interno es vulnerable a las decisiones y determinantes del poder paralelo. Véase los fragmentos de los discursos de la misma persona en los dos momentos de la investigación en campo. El primero, antes del rompimiento del acuerdo de paz y el segundo, tras este rompimiento.

“Por eso es que nosotros podemos caminar por aquí por la noche con seguridad, porque existe una imposición, si tu cometes un delito o lo que sea, vas a sufrir la represalias, seguro” (Discurso de habitante anónima en 2016).

“Después de aquel tiempo que viniste, todo sigue igual, solo la violencia que ha empeorado un montón. Antes, a mí no me daba miedo los marginales, porque yo los conocía, pero ahora la cosa está mucho más globalizada. Tu no conoces a uno y el uno tampoco te conoce a ti” (Discurso de habitante anónima en 2018).

Los contenidos de los discursos demuestran que el Estado paralelo relacionado al crimen ejerce más poder que el Estado de derecho sobre las libertades individuales. La diferencia temporal expresada en los discursos traduce la diferencia de la percepción con respecto a la seguridad, en ninguno de ellos, el papel de las instituciones formales de seguridad pública se hace presente. El sentimiento de inseguridad en el segundo período es mayor, también, para los profesionales encargados de llevar los servicios al local, incluso los de emergencias. Hay

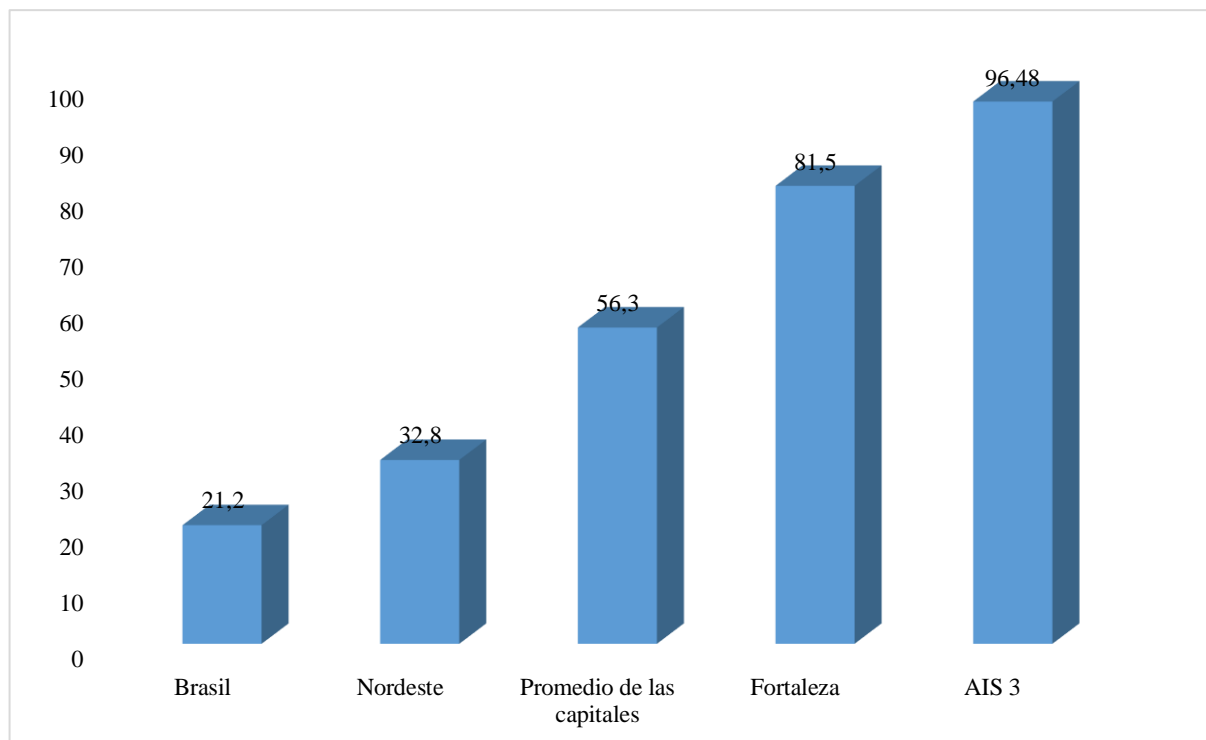
calles, donde el acceso es restringido a los profesionales encargados de prestar asistencia médica, social, servicios de taxis, entregadores de pizzas o de otros tipos.

Asimismo, los discursos apuntan para una especie de “relación amigable” entre los residentes y el narcotráfico que se mantiene en cuanto nadie interfiera en la vida o actividades uno del otro. La ley del silencio es la mayor expresión de esta delimitación comportamental. El derecho a ir y volver condicionado por los controles de territorio, la doble adecuación a las leyes comunes y a las leyes paralelas consolidadas, la necesidad de constantes ajustes comportamentales en medio de una rutina marcada por la banalización de la vida y la desconfianza a las instituciones de seguridad pública, como la policía, son elementos estructuradores de la rutina asociada al crimen en este espacio. Esta forma alternativa de Estado logró consolidarse dentro de la UDH.

Como aproximación comparativa, en términos de Brasil, Nordeste y Fortaleza, el gráfico 6.24. demuestra las distintas tasas de homicidios y de CVLIs registrados en la AIS 7 en 2014.

Gráfico 6.24.

Tasas de homicidios comparadas – AIS 7 (2014)

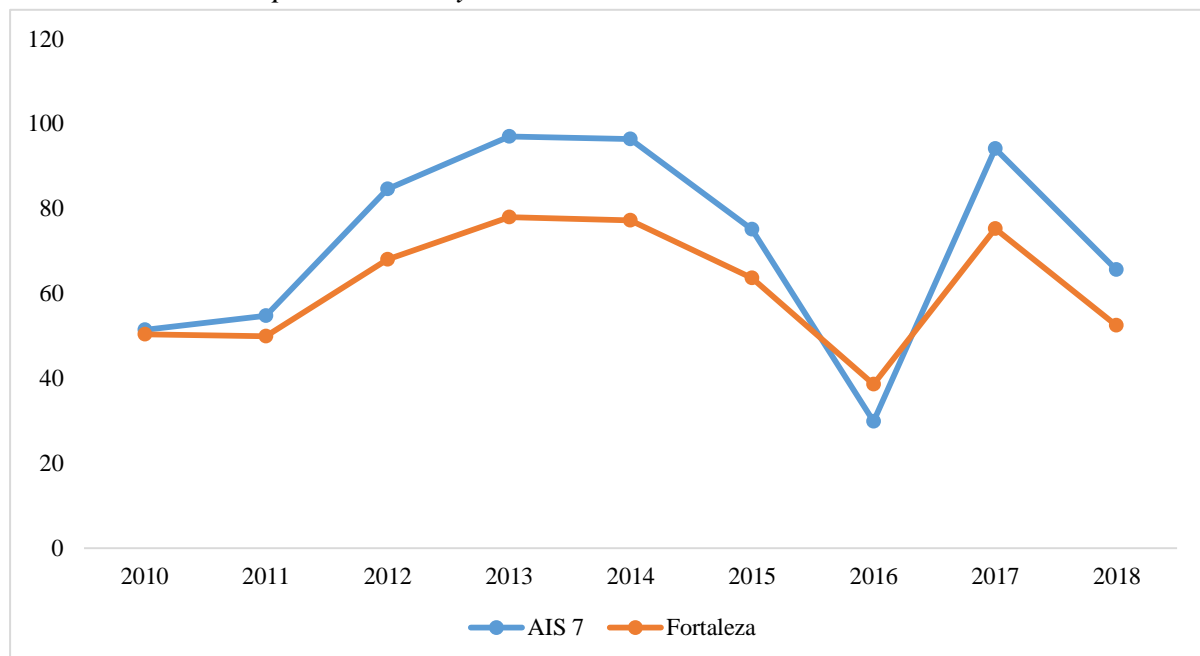


Fuente: Mapa de la violencia y Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS de Ceará

Aunque subestimado, el valor de la tasa de CVLIs para cada 100 mil es superior a todas las demás tasas de homicidios para cada 100 mil habitantes presentadas. En este periodo, Fortaleza era considerada la capital brasileña que concentraba la mayor tasa de homicidios del país. En la comunidad Rosalina, la mayor parte de los homicidios se producen entre los mismos habitantes y están estrechamente ligadas al narcotráfico. En las perspectivas espaciales de las dos AISs consideradas por la tesis, se demuestra que ambas se encuentran por encima del promedio de Fortaleza. Es decir, el crimen contra la vida ocurre en espacios con características de vulnerabilidad y presionan el indicador de la ciudad hacia arriba. Véase las tasas de CVLIs de la AIS 7 y de Fortaleza comparadas en gráfico 6.25, a continuación.

Gráfico 6.25.

Tasas de CVLIs comparadas AIS7 y Fortaleza



Fuente: Secretaria de seguridad pública e IBGE

La relación entre las tasas de CVLIs de la AIS 7 con la ciudad de Fortaleza se parece considerablemente con el cuadro encontrado en el Conjunto Palmeiras, en cual, ambos comportamientos tuvieron la misma tendencia, donde los valores de la AIS 7 casi siempre están por arriba del promedio de la ciudad, a excepción del año 2016. El mantenimiento de las tendencias semejantes indica que el comportamiento presentado por esta área integral de seguridad influye sobre el desempeño alcanzado en toda la ciudad.

La principal causa de los homicidios se debe a la preponderancia de las redes del narcotráfico en el local. El elevado índice de mortalidad joven es fruto de la dinámica

impuestas por estas redes. Las facilidades de entrada y las pequeñas ganancias cotidianas, además de las referencias de poder y la búsqueda por el reconocimiento, en medio de la estructura jerárquica del tráfico, se revelan como verdaderos atractivos ante al contexto de precariedades y restricciones cotidianas. En este sentido, se asumen patrones estéticos comunes (ropas, la música, etc.), estos elementos forman parte de la identidad de grupos y compartirlos significa demostrarse como uno de los integrantes y, de este modo, imponer el respeto y el poder en el territorio.

Según informaciones facilitadas por la secretaría de seguridad pública y defensa social, en el año 2017, 801 jóvenes entre 18 a 29 años de la AIS 7 fueron detenidos en el acto del delito (más de 50% del total de actos de flagrante), este número representa el 1,16% de la población de este grupo de edad de esta delimitación territorial. La proporción de jóvenes involucrados en delitos permite una aproximación a la dimensión de la delincuencia, aunque haya debilidades metodológicas que alejan de la real dimensión del problema. La primera debilidad tiene que ver con las estrategias utilizadas por los jóvenes, aquellos menores de 18 años se encargan de llevar los objetos de los hurtos como forma de evitar el flagrante. El segundo se relaciona con la dimensión espacial de las áreas integradas de seguridad que es considerablemente más elevada que la Unidad Parque dois irmãos I/ Passaré III.

Por fin, por ser el joven, el principal protagonista de los actos delictivos, conviene presentar el perfil social, económico y demográfico de estos actores implicados en las redes delictivas. A continuación, los recuadros 6.6. y 6.7. presentan sus características.

Recuadro 6.10

Radiografía de los jóvenes involucrados en delitos – Social y Demográfico – Parque dois irmãos I/ Passaré III – 2018

Sexo	Femenino	7,02%	Estudia	Sí	33,33%	Estado Civil	Soltero	96,36%
	Masculino	92,98%		No	64,91%		Unión Estable	1,82%
Raza/ Etnia	Blanco	30,77%	Edad	No informado	1,75%	Cantidad de personas que viven en la vivienda	No informado	1,82%
	Indígena	3,85%		15 o menos	5,66%		Hasta 2	12,5%
	Negro	7,69%		16 -18	49,06%		Entre 3 y 4	62,50%
	Pardo	42,31%		19-21	32,08%		Entre 5 y 6	17,86%
	Otros	15,38%		22 o más	13,21%		Entre 7 y 8	7,14%
Religión	Católico	23,64%	Orientación sexual	Heterosexual	47,37%	Tiene hijos	Entre 9 y 10	0,00%
	Evangelistas	14,55%		Homosexual	1,75%		Más de 10 (1 vivienda con 33)	0,00%
	No informado	49,09%		No informado	50,88%		Sí	3,57%
	Ninguna religión	9,09%		Sí	1,79%		No	94,64%
	Otros	3,64%		No	62,50%		No informado	1,79%
			Presenta alguna discapacidad	No informado	35,71%			

Fuente: Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Recuadro 6.11.

Radiografía de los jóvenes involucrados en delitos – Capacidad y Adecuación Económica - Parque dois irmãos/ Passaré - 2018

Nivel de escolaridad	Enseñanza básica - años iniciales	25,45%	Relación Estudio/ Trabajo	No estudia ni trabaja	71,43%
	Enseñanza básica - años finales	56,36%		Estudia y no trabaja	7,14%
	Enseñanza media (bach) - años iniciales	5,45%		Trabaja y no Estudia	16,67%
	Enseñanza media (bach) - años finales	3,64%		Estudia y trabaja	4,76%
	Educación para jóvenes y adultos	9,09%			
Trabaja	Sí	18,52%	Renta Familiar	Menos que 1 SM	17,54%
	No	79,63%		Entre 1 y 2 SM	77,19%
	No informado	1,85%		Entre 2 y 3 SM	1,75%
Vinculo Laboral	Informal	100,00%		Entre 3 y 4 SM	1,75%
	Formal	0,00%		Más que 4 SM	0,00%
	Ningún vínculo	0,00%	No informado	1,75%	
Es dependiente económicamente	Sí	96,43%	La familia recibe algún beneficio	Sí	50,00%
	No	3,57%		No	44,83%
	No informado	0,00%		No informado	5,17%
Sueldo promedio de los que tienen trabajo	Menos que 1 SM	100,00%	Beneficio recibido	PBF	96,67%
	Entre 1 y 2 SM	0,00%		BPC	3,33%
				BPC/ PBF	0,00%
				Otros	0,00%

Fuente: Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome

El perfil socioeconómico de los jóvenes involucrados en delitos se asemeja considerablemente al patrón existente en el Conjunto Palmeiras. En ello, predomina personas del sexo masculino, hay mayor proporción entre los jóvenes que no estudian y no trabajan. Son

mayoritariamente solteros y sin hijos y, aunque la gran mayoría tenga entre 16 y 18 años, existe una proporción relevante de jóvenes con 22 años o más.

Se trata de jóvenes hombres pobres, por lo general, vienen de familias que reciben hasta 2 sueldos mínimos (94,73%), donde, casi el 97% es dependiente económicamente; entre los que tienen algún rendimiento, el 100% gana menos que un sueldo mínimo y todos están insertados en medios a vínculos laborales informales. Son jóvenes que llegaron a frecuentar el sistema de enseñanza formal, pero que desertaron antes de concluirlo. Más del 90% no lograron alcanzar el nivel bachillerato, al mismo tiempo que ninguno cuenta con nula educación.

El discurso que predomina entre los jóvenes implicados en la delincuencia expresa la subestimación del papel desempeñado por las instituciones de educación para aportar elementos positivos a sus trayectorias individuales. Las razones presentadas que justifican la elección por la conducta delictiva giran alrededor del descrédito en el futuro (incapacidad individual e institucional) y en todo lo que lo vincule, disminuyendo la importancia atribuida al riesgo vinculado a la participación en las redes delictivas. Al mismo tiempo que se ofrecen ventajas vinculadas a la autoafirmación de la personalidad y a la capacidad de lograr patrones de consumo más elevados y poder entre los parias.

6.3.6. Parque Dois irmãos I/ Passaré III: consideraciones finales sobre su relación con las políticas públicas para la ciudad.

Dentro de los límites del espacio de la Unidad de Desarrollo Parque Dois Irmãos I/ Passaré III se encuentran dos patrones de ocupaciones: un área casi despoblada y otra de asentamiento informal. El nivel de vulnerabilidad de esta UDH está negativamente presionado por las características del asentamiento precario, de modo que, el análisis se centró en el espacio de la favela *Rosalina*. Esta Unidad, que está ubicada entre sectores de renta media, se originó de un proceso de ocupación organizada de un terreno privado que en seguida fue comprado por el ayuntamiento. La ocupación de esta UDH fue animada por la lógica de necesidad a finales de los años 90, siendo reconocida, hasta los días de hoy, por concentrar vulnerabilidades infraestructurales, sociales y relacionales, además de la posibilidad de sufrir con los efectos de la especulación inmobiliaria.

En los años recientes también se registran mejorías en la trayectoria de esta Unidad, que fueron sentidas en las viviendas y sus espacios circundantes y por los efectos de las políticas

de tipo *TopDown*, responsables por impulsar a los avances de consumo, educación y longevidad. En una década, esta UDH dio un salto en el IDH, pasando de la clasificación muy baja hasta la baja. En este sentido, convivieron contextos de mejoría en la atención sanitaria, acceso y consolidación de los patrones impuestos por una sociedad mayoritariamente urbanizada, de democratización de los medios de comunicación masivos y de aumento de la violencia.

Con respecto a los componentes del IDH, las circunstancias que influyen sobre su desempeño se relacionan con el patrón demográfico, con los niveles educativos y con las actividades que generan rendimientos. El patrón demográfico sufrió, en el período reciente, un acomplejamiento con tendencia a la disminución de nacimientos y un sutil movimiento de expansión de la población adulta y en la vejez, sobretodo de mujeres. En la primera década del siglo XXI, empezó a notarse, también, la reducción en la participación proporcional del grupo de varones en el total del grupo de los jóvenes.

Existen niveles de renta heterogéneos, la gran mayoría de las personas (81,16%) se concentran en los rangos con ingresos inferiores a los 2 sueldos mínimos, donde, la mayor parte (44,80%) se encuadra en el intervalo de hasta 1 sueldo mínimo. Dentro del conjunto de ocupaciones, se predominan las actividades informales, inestables y esporádicas, con preeminencia del reciclaje de basura, además de los sectores formales que no exigen mejores cualificaciones. Asimismo, una docena de pequeños comercios y servicios se hacen presentes en este espacio y suministran a la población bienes para sus necesidades básicas, a través de prácticas pre mercantiles establecidas en medio de las relaciones de confianza entre la gente. Los niveles de educación son bajos, pero la gran mayoría frecuentó a los sistemas de educación formal y el analfabetismo se concentra, sobretodo, en la población mayor. Casi el 80% de los habitantes no lograron alcanzar la enseñanza media lo que corresponde al nivel de bachillerato, en este marco, la decisión de desertar toma mayores proporciones entre el cuarto y quinto año de la enseñanza básica, más pronto respecto al Conjunto Palmeiras I.

En esta Unidad viven poco menos de 15 mil personas que poseen un déficit relacional, haciendo que las articulaciones hacia una mayor movilización social sean más difíciles de alcanzar. Las acciones políticas específicas suelen representar las respuestas adaptativas en medio de las necesidades puntuales y particulares que son guiadas por una lógica construida, esencialmente, por la relación de acción y reacción. Este mecanismo es poco potente en el sentido de activar capitales relacionales endógenos, así como de generar efectos positivos sostenibles en el tiempo. La baja capacidad de articulación para la estructuración de los

movimientos de base local limita el poder comunitario de dotar el espacio con los recursos urbanos de uso colectivo. Las mejoras en el tiempo fueron motivadas, especialmente, por las acciones individuales y puntuales y menos por iniciativas colectivas; esta condición justifica, por ejemplo, la heterogénea calidad constructiva de las viviendas y de las aceras. En medio de la falta de una articulación expresiva de base, esta UDH se muestra especialmente más dependiente de las acciones exógenas de tipo *TopDown*.

Debido al tipo de desarrollo espontáneo, el espacio público de esta UDH es residual y no existen equipamientos públicos ni infraestructuras adecuadas para los servicios de movilidad de transporte público en su interior. Sin embargo, el déficit de los grandes servicios urbanos no se trata de un elemento problemático en el día a día de los residentes. Aunque los equipamientos y los servicios básicos se localizan fuera de los límites de la UDH, la disposición de éstos permite que los residentes pueden acceder sin incurrir en elevados costes financieros o de tiempo. Existe, incluso, un equipamiento específico para la actividad de reciclaje ajustándose a una ocupación predominante entre los habitantes. El único equipamiento que, de hecho, presenta un déficit cuantitativo es el referente al número de guarderías.

Los servicios de energía, agua y recogida de basura llegan al 100% de las viviendas que están hechas con material resistente, resultante del esfuerzo de autoconstrucción progresiva, pese a la vulnerabilidad relacionada a la ausencia de la comprobación de posesión del suelo, vulnerabilidad que es ampliada por la ubicación privilegiada. En contrapunto, los servicios de alcantarillo e iluminación pública son precarios y casi inexistentes.

En términos de infraestructuras urbanas, la vulnerabilidad existe casi que exclusivamente debido a la calidad del entorno y al déficit en la red de alcantarillado. Estas condiciones exponen a los habitantes a enfermedades, al incómodo convivir con un entorno visiblemente hostil, además de ser imposibilitados de ser asistidos con los servicios de taxis, entrega a domicilio, ambulancias o de correos que no llegan al interior de la Unidad.

Por otra parte, la recurrencia de proyectos iniciados y frustrados generó en este espacio un elevado nivel de descrédito institucional, incluso para las actuaciones con efectos a corto plazo, pese a que las políticas de asistencia, salud, educación y renta permitan que las demandas para la reproducción social inmediatas sean relativa y precariamente cubiertas. Las acciones de participación colectiva, las que no ofrecen ventajas inmediatas y las de efectos a largo plazo son las más resistentes de ser implantadas y absorbidas por los interesados. Asimismo, la falta de estructura y el déficit de las instituciones públicas formales, sumado a los contextos de desestructuración de las familias y del entorno suelen ser determinantes a la construcción del

sentimiento de no reconocerse como ciudadanos o de no anhelar cambios positivos a lo largo de sus vidas.

Más allá de las necesidades de incrementar la eficiencia de las políticas y acciones diseñadas a largo plazo, en esta UDH se observa la necesidad de trabajar con las perspectivas y aspiraciones construidas (en especial los aspectos de concientización y psicológicos) sumamente limitadas por las redes de convivencia cercana. El entorno de precariedad, el aislamiento social y la falta de articulación interna para reclamar mejorías en la calidad de vida, también en el corto plazo, dibujan un contexto de descrédito institucional formal y en las capacidades particulares de los individuos.

Estos puntos de vistas negativos son alimentados por la precariedad que se mantiene generación tras generación, por la frustración de los proyectos iniciados e inconclusos, así como por la práctica clientelista concomitante a los periodos electorales, además de los efectos de la estigmatización y de la libertad condicionada por los controles paralelos de territorio. Estos eventos negativos alimentan a un conjunto de elementos que llevan a la internalización del conformismo y generan en los habitantes el deseo de, tan solo, adecuarse a las necesidades y a las circunstancias que les son impuestas. Diferentemente del Conjunto Palmeiras, la mayor parte de los moradores expresan vivir en la zona por razones de necesidad, sin sentimientos de pertenencia o identitarios significativos.

Este contexto es, también, propicio para concebir los atractivos de una normativa y de una sociabilidad paralela estructuradas alrededor del delito y ligadas al narcotráfico. El tráfico ofrece los recursos financieros y de reconocimiento en medio de la condición de pobreza y del estigma, añadiendo el elemento *status* construido mediante las relaciones de poder y de los vínculos privilegiados con los actores más poderosos. Estas redes ofrecen facilidades para acceder a los ingresos por arriba de los promedios locales y garantizan el poder simbólico de aceptación vinculados a las marcas. Estos atractivos suelen ser lo suficiente fuerte para compensar la perspectiva de una muerte prematura debido al inminente riesgo compatible con el mecanismo de funcionamiento de los mercados ilícitos: rendición de cuentas, disputas por territorios o combate con la policía.

De otro lado, el acceso a los bienes de consumo modernos está garantizado por el crédito. Las nuevas generaciones pudieron acceder a un estilo de vida urbano con niveles de confort más significativos respecto a sus padres y abuelos. Una vez cubiertas las necesidades básicas, el objetivo vital se convirtió en lograr alcanzar a los patrones de consumo y de comportamientos que les eran mostrados en los medios de comunicación. Las aspiraciones de

los adolescentes y jóvenes vulnerables se elevaron, y se convirtieron en el contexto donde se produce el incremento de la delincuencia y la participación en pandillas. De modo contradictorio, todos los aspectos de la vida urbana presentaron mejorías, a excepción de los indicadores vinculados a la violencia, en donde gran parte de los jóvenes varones son principales integrantes de la red del crimen.

La coexistencia de dos aspectos les concede una particularidad a esta UDH. El primero se trata de la ubicación de los equipamientos urbanos en las afueras de los límites espaciales. El segundo es el predominio del delito vinculado al narcotráfico entre los jóvenes residentes del local. La presencia paralela de estas dos circunstancias inciden sobre las restricciones de uso de los equipamientos y servicios públicos urbanos debido a la vulnerabilidad a sucesos negativos al salir del entorno seguro, es decir, donde le es familiar. Los principales actores y víctimas de esta dinámica son los jóvenes, pero las barreras de movilidad y de utilización de los espacios van más allá de los participantes directos de las redes delictivas y alcanza el circuito de convivio cercano de los mismos (amigos, parientes y vecinos).

Comparando el marco temporal de los gobiernos, se puede afirmar que las vulnerabilidades, que nunca han dejado de ser críticas, aumentaron en medio de la reducción del papel del Estado, la violencia ha empeorado debido al rompimiento del acuerdo de paz de las pandillas y por la expansión de la condición de pobreza. En este espacio, el crimen se ha vuelto más globalizado y organizado, incluyendo a actores e instituciones externas. Las leyes paralelas se volvieron más estrictas, afectando las relaciones de confianza construidas y consolidadas en el local desde el origen, incluso a las establecidas con los propios delincuentes.

Esta Unidad es especialmente dependiente de las actuaciones políticas de tipo *TopDown*. En términos de diferencia temporal entre la política de Estado más intervencionistas y de otra de característica más liberal, los impactos tienden a ser más expresivos en este espacio debido a la mayor vulnerabilidad ante la pobreza. El entorno potencializa la ineficiencia de los servicios públicos ofrecidos y amplía el descrédito institucional. Por otra parte, las perspectivas oportunistas forman parte de la relación que se asume en relación al Estado y ejercen una dominación política/ electoral/ clientelista/puntual que contribuyen para alimentar los ciclos de dependencia de políticas públicas a corto plazo, que son nada más que subsidios a las estrategias de supervivencia inmediatas adoptadas por las personas. Las políticas públicas pierden efectividad cuando son diseñadas a largo plazo y cuando son aplicadas a los grupos de los adolescentes y jóvenes. El embarazo precoz es la principal fuente de vulnerabilidad para

las mujeres; y, la participación con el narcotráfico representa el problema más crítico entre los varones.

La dimensión social parte de la base de la pobreza estructural que contamina a otros distintos aspectos de la vida; y, los capitales relacionales están marcados por la precariedad y por la criminalización de la pobreza, incluso a micro escala. La ineficiencia de la política pública afecta doblemente a este espacio: por el deterioro público y por la coexistencia con normativas paralelas. En la medida que la normativa paralela se muestra más eficiente y ofrece respuestas concretas e inmediatas a las necesidades de los individuos, gran parte de las acciones y de los comportamientos de los actores se construyen alrededor suyo, a la vez que pierde relevancia las normativas y la sociabilidad tradicional.

grandes grupos ordenados en A, B y C. La ciudad de Maceió está clasificada como una Capital Regional A. Las capitales regionales A son centros como las metrópolis que, también, se relacionan con los estratos superiores de la red urbana, pero con capacidad de gestión inmediatamente inferior a lo de las metrópolis. Todas las capitales de los Estados y la ciudad de Campinas en el Estado de São Paulo están clasificadas dentro de este conjunto. El poder de influencia de Maceió engloba una capital regional C: Arapiraca; Centros de zona: Santana do Ipanema, Palmeiras dos Índios, Penedo, São Miguel dos Campos y União dos Palmares; y los centros de zona B: Batalha, Delmiro Gouveia, Olho d'água das flores, Pão de açúcar y Porto Calvo (IBGE, 2012). Todas las ciudades que han sido mencionadas se localizan dentro del territorio de un mismo estado: Alagoas.

Maceió es el 41° municipio más rico del país, concentrando el 0,34% del PIB brasileño, el 2,44% del nordestino y el 44,6% del alagoano (IBGE, 2018). La ciudad tiene importancia preponderante dentro de su Estado con un 1/3 de la población y gran parte de la producción. Esta capital es la sede de los órganos de la administración pública federal de Brasil y estatal de Alagoas, además de su propio ayuntamiento, asimismo, concentra los principales servicios y comercios, siendo el núcleo económico, logístico y cultural del Estado. Se trata de una ciudad con posición primordial en Alagoas y una importancia secundaria en términos de la región Nordeste. Maceió es reconocida nacionalmente por ser la capital con los peores indicadores sociales del país en medio de un escenario de desigualdad extrema. El IDH maceioense es el más bajo entre todas las capitales brasileñas, pero, también, es el más grande entre todos los municipios del Estado de Alagoas. La condición es desfavorable, incluso, dentro del contexto nordestino. La ciudad no logró, tampoco, alcanzar el ritmo de crecimiento económico y de mejorías sociales verificado en esta región en los últimos años.

El espacio donde se ubica el Estado de Alagoas fue uno de los primeros núcleos de ocupación y organización colonial brasileña. El cultivo de la caña de azúcar en grandes latifundios estableció las bases para la formación de una estructura social extremadamente desigual, con la riqueza concentrada en manos de unas pocas decenas de familias que conviven con una gran proporción de pobres y de extremadamente pobres. El proceso de mecanización de las actividades del campo incidió en presiones significativas y graves sobre la constitución de las principales ciudades del Estado, especialmente, sobre la capital, Maceió. Este hecho está reflejado en el espacio por medio de la gran proporción de asentamientos precarios y de núcleos concentradores de pobreza propagados por toda la ciudad.

7.1.1. La ocupación del espacio y el proceso de urbanización.

El Estado de Alagoas fue uno de los primeros espacios ocupados dentro del territorio brasileño. Esta área representó las bases para la estructuración y para la organización de la colonia por medio del cultivo de la caña de azúcar destinado a la exportación. El azúcar era producido en gran escala en grandes latifundios ubicados próximos de la costa, en medio de una estructura social marcada por la elevada concentración de tierras y por la utilización de mano de obra esclava africana. Más al interior, la pecuaria expansiva asistía a la industria de alimentos y subsidiaba a la dinámica productiva del azúcar. Obedeciendo a menores proporciones, el algodón y el tabaco también fueron actividades presentes en la formación económica local.

La organización del trabajo, en los primeros siglos de ocupación del espacio, era basada en la mano de obra de esclava africana. Desde aquel tiempo, las oligarquías rurales representaban, y siguen representando, la más fuerte conjunción del poder económico, institucional y social del territorio. Las estructuras presentes en Alagoas son heredadas del período de la colonización, sufriendo ínfimos cambios a lo largo de los siglos, pese el predominio de una sociedad urbanizada actualmente.

Al ser uno de los primeros núcleos de organización de la colonia, Alagoas fue, durante los primeros siglos, cuna de algunas de las principales decisiones más importantes del país como, por ejemplo, el prematuro sentimiento nacionalista y de rechazo a la presencia portuguesa a principios del siglo XIX. “Foi Alagoas a primeira Província brasileira que assumiu atitude de franca hostilidade às Cortes, depondo autoridades portuguesas e instituindo um governo essencialmente brasileiro” (Costa, 1981, p.112).

La ciudad de Maceió, que es la capital del Estado, surgió dentro de este contexto, pero, su origen en el siglo XVII no obedeció del todo a la lógica de ocupación presente en el resto de Alagoas. Aunque los inicios de su historia nos llevan a un pequeño río y a un ingenio de azúcar, ambos con el nombre de *Massayó*, a diferencia del Estado, en la capital no llegó a formarse estructuras sociales como las feudales, insertadas en la lógica de la gran economía de exportación, sino que fue constituida por una clase de comerciantes formada, mayoritariamente, por portugueses. La ocupación del espacio se dio, inicialmente, en la planicie costera y lagunar, siguiendo los nombrados “camino del azúcar”.

La ubicación central en una posición privilegiada, respecto a los valles de los ríos Mundaú y Paraíba y de las lagunas Mundaú y Manguaba¹¹⁰, propició el desarrollo de las estructuras para la exportación y de las bases para las funciones comerciales alrededor del puerto del barrio de Jaraguá. El desarrollo comercial de Maceió se debió: a sus ventajas topográficas, a la excelente ubicación de su puerto (exactamente en el centro de la Provincia), a los intereses de los habitantes en dotar la ciudad de los recursos urbanos prematuramente y a los consecutivos aumentos del número de habitantes (Costa, 1981; Diegues Junior, 1981). Estas ventajas atrajeron a una clase de comerciantes nacionales y extranjeros, así como el nacimiento de una red de administración pública.

El puerto de Jaraguá y el espacio alrededor suyo fueron responsables por establecer las relaciones de comercio de la caña de azúcar - principal producto y base de la economía local – con el extranjero. Debido a la característica sumamente comercial, la ciudad tuvo una importancia secundaria dentro del Estado a lo largo de los primeros siglos de colonización, convirtiéndose en capital de Provincia tan solo en el siglo XIX, en 1839, periodo en el que tenía menos de 10 mil habitantes.

Los factores de crecimiento y de consolidación de Maceió fueron autoalimentados por la expansión del comercio, por el crecimiento de la población y por el dinamismo de la vida económica; al tiempo que la capital crecía demográficamente, se expandía la vida social y la zona urbana. Carvalho (2015) apunta que un elemento decisivo para el desarrollo de Maceió fue la apertura de los puertos en 1808, decretada por D. João VI, siendo el puerto de Jaraguá el punto elegido debido a su red comercial y posición marítima, que facilitaban el movimiento y el almacenamiento de bienes.

En términos de ordenamiento territorial, Maceió contó con un plano urbano con fecha de 1820, no obstante, este plano no fue seguido por demasiado tiempo y la ciudad creció de forma espontánea y, en cierto modo, desorganizada. A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, ya durante la República, la capital pasó por un proceso de modernización urbana con la construcción de plazas, con alargamiento de avenidas y con el desarrollo del sistema de transporte público. Estos movimientos iniciales hacia la modernización de la ciudad se verificaron en medio del incremento considerable de la población.

El perfil demográfico era heterogéneo y, debido a su condición portuaria y a su centralidad política y administrativa, la capital de la provincia concentraba comerciantes, extranjeros, hijos

¹¹⁰ Complejo estuario lagunar y dos ríos localizados en la ciudad de Maceió.

de propietarios de los latifundios y miembros de las familias tradicionales de los pequeños municipios del interior. Gradualmente, estos grupos se dirigieron a Maceió en busca de centros de educación o para asumir plazas de la administración local juntamente con los pobres expulsados del campo (Maciel, 2004; Apratto, 2008). El contexto urbano de Maceió se desarrolló directamente relacionado con los cambios ocurridos en todo el Estado de Alagoas y a los movimientos de articulación que se formalizaron al integrar, internamente, las áreas del Estado, además de la centralidad de los servicios (Almeida, 2011).

En los años 20 del siglo XX, tal como señala Diegues Júnior (1981), fue un momento de muchas actividades en Maceió. El aumento de los presupuestos municipales y el brote progresista se reflejaron en las construcciones de edificios públicos, en la fundación de clubes deportivos, en la oferta de los grandes servicios urbanos (como la red telefónica), en las fiestas familiares, en las asociaciones culturales y en la agitación política con dos corrientes partidarias: demócratas y republicanos. En este período también ocurrió el principio de la ocupación del paseo marítimo por los grupos de renta más elevada (lo que es actualmente la zona más valorizada de la ciudad).

En este momento, la dinámica migratoria ya no atraía a los comerciantes y a las familias de las aristocracias rurales para una vida urbana, sino a los pobres del campo que eran expulsados por las malas condiciones rurales. En medio del crecimiento demográfico, fueron construidos los primeros espacios privados dirigidos a la socialización a medida que los espacios públicos fueron siendo ocupados por sectores de renta más bajas. Los grupos sociales se localizaban en áreas específicas de la ciudad, obedeciendo a las condiciones naturales particulares del espacio. Es decir, la capital fue estructurada entre la laguna y el mar, donde la urbanización se desarrolló en medio de este paisaje bucólico. Los grupos más ricos que antes ocupaban la parte alta, especialmente los barrios de Bebedouro y Farol, migran a los antiguos asentamientos de pescadores próximos del paseo marítimo, mientras que los más pobres se organizaron alrededor de las lagunas, siendo ese, uno de los espacios de concentración de pobreza hasta los días de hoy.

En la formación de Alagoas, tuvieron un rol primordial los monocultivos productivos (azúcar, ganadería y tabaco), ambas actividades son centradas en la gran propiedad con fuertes raíces de concentración de poder y alusión al sistema de feudos europeos. Maceió asume, por lo tanto, un matiz colonial vinculado al comercio del azúcar, ocupando así la función de puerto de exportación, obedeciendo la lógica del comercio exterior. Las primeras estructuras urbanas de la ciudad fueron guiadas por esta lógica. Es decir, las necesidades de dotar la ciudad con los

servicios y equipamientos básicos, además de los espacios de sociabilidad tuvieron relación directa con el desarrollo económico constituido sobre la base comercial. Sin embargo, la principal motivación hacia la urbanización del Estado y hacia el crecimiento de Maceió partió desde del campo y se debió a los procesos de modernización productiva de la economía azucarera, pasando del ingenio (rudimentario) a la fábrica (industrializada), lo que implicó en el despido de millares de trabajadores rurales.

El movimiento migratorio –desde el interior hacia la capital- se volvió más consistente a lo largo del siglo XX. Las debilidades económicas y sociales generaron estructuras productivas (poco diversificadas) e institucionales (concentración de renta y de poder) poco capaces de retener la población rural en sus respectivos locales. Las fuerzas de expulsión enviaron miles de migrantes para fuera del Estado, especialmente en dirección a la zona dinámica del país, el Centro – Sur, tras el debilitamiento de la industria nacional, en los años 80, el dinamismo se volvió hacia dentro, es decir, a las ciudades más grandes y más próximas.

“Diferentemente de outros estados brasileiros mais desenvolvidos, em Alagoas, a ausência de um forte processo industrial, a inexistência de um setor comercial e de serviços dinâmicos, assim como a fragilidade da máquina pública – pequena para as necessidades regionais e mal pagadora – inviabilizaram o surgimento tanto de uma classe operária expressiva como de uma classe média numericamente representativa” (Carvalho, 2012, p. 16).

El incremento poblacional y la separación de los grupos sociales en el espacio se reforzaron a lo largo del siglo XX, ganando más intensidad en su segunda mitad. El éxodo rural, especialmente, a partir de los años 50 estimuló la formación más consistente del espacio urbano, así como la consolidación de los espacios vulnerables por la ciudad. Desde sus inicios, Maceió se estructuró sobre el comercio y los servicios, a diferencia de las productivas, estas actividades poseen baja capacidad para impulsar una dinámica económica coherente con la demanda de empleo y renta de los nuevos habitantes. Junto al crecimiento de la capital, fueron estableciéndose focos de personas guiadas por las estrategias de supervivencia que se aglomeraron en diversos espacios de pobreza, más allá de los núcleos próximos de las lagunas.

Es decir, la unión de sucesos históricos estructurales, antiguos y recientes, determinan las características de la sociedad y, por consiguiente, del espacio que se urbanizó. El origen de la actual pobreza en Alagoas y en Maceió se relaciona directamente con el fin de la esclavitud y con la modernización de las actividades en el campo a finales del siglo XIX. En este sentido, los descendientes de antiguos esclavos y los grupos campesinos representan los principales sectores de los pobres urbanos de Maceió. En términos sociales y culturales, en este territorio

prevalecen las huellas, prácticas e instituciones relacionadas con la esclavitud, así como la percepción de rígida jerarquía de clases impuestas por la condición de nacimiento.

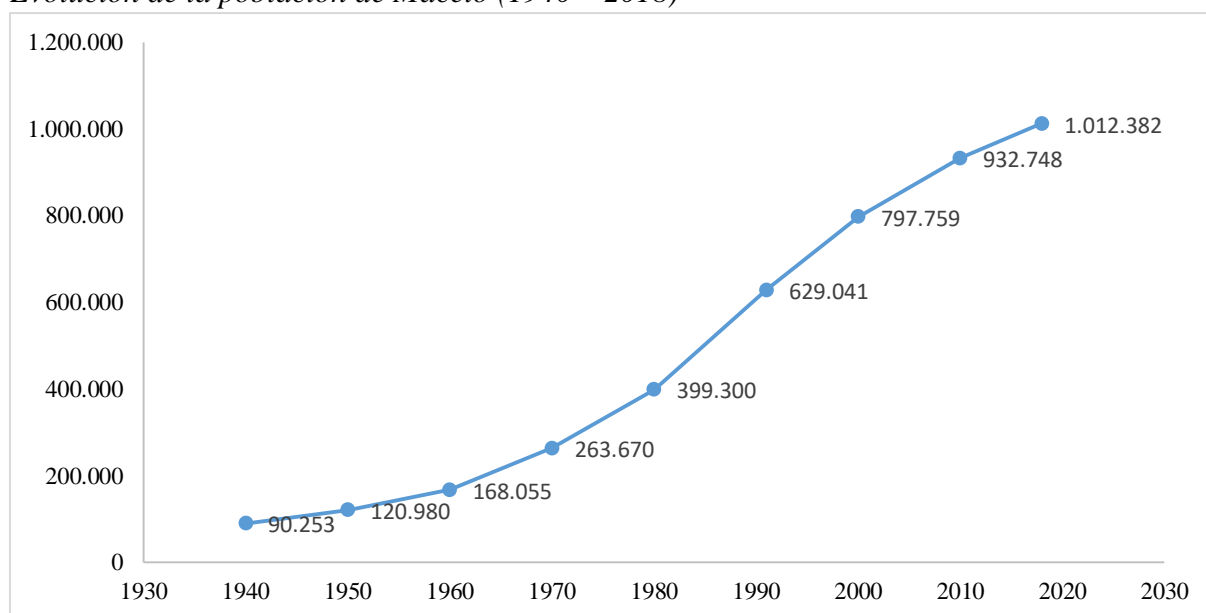
La estructura social urbana presente en Maceió es consecuencia directa de la organización existente en el campo, marcada por la concentración de tierras en manos de pocas familias. El escenario es de desigualdades sociales y de concentración de poder y de renta. En Alagoas, estos contextos tienen un contorno estructural, sufriendo tan solo pequeños cambios a lo largo de su desarrollo, siendo capaces de sobrevivir a las mudanzas en los ámbitos productivos y de distintas coyunturas políticas que se verificaron a lo largo de la historia.

La expansión y la consolidación de la hegemonía de Maceió tuvo relación con el agotamiento del modelo agroexportador preponderante durante la estructuración del Estado de Alagoas. La transición a un nuevo sistema productivo asumió en la ciudad de Maceió la marca de este cambio, destacado por la consolidación de la nueva elite urbana evolucionada desde la antigua aristocracia rural que comparte espacio con los, igualmente, antiguos marginados del campo. La desigualdad incide sobre la tensión social que se refleja en numerosas cuestiones urbanas, como la violencia.

Los movimientos de crecimiento poblacional de Maceió y el contrapunto respecto a la evolución registrada en el Estado de Alagoas, de acuerdo con los datos disponibles, pueden ser verificados por medio de los gráficos 7.1. y 7.2. que son presentados a continuación.

Gráfico 7.1.

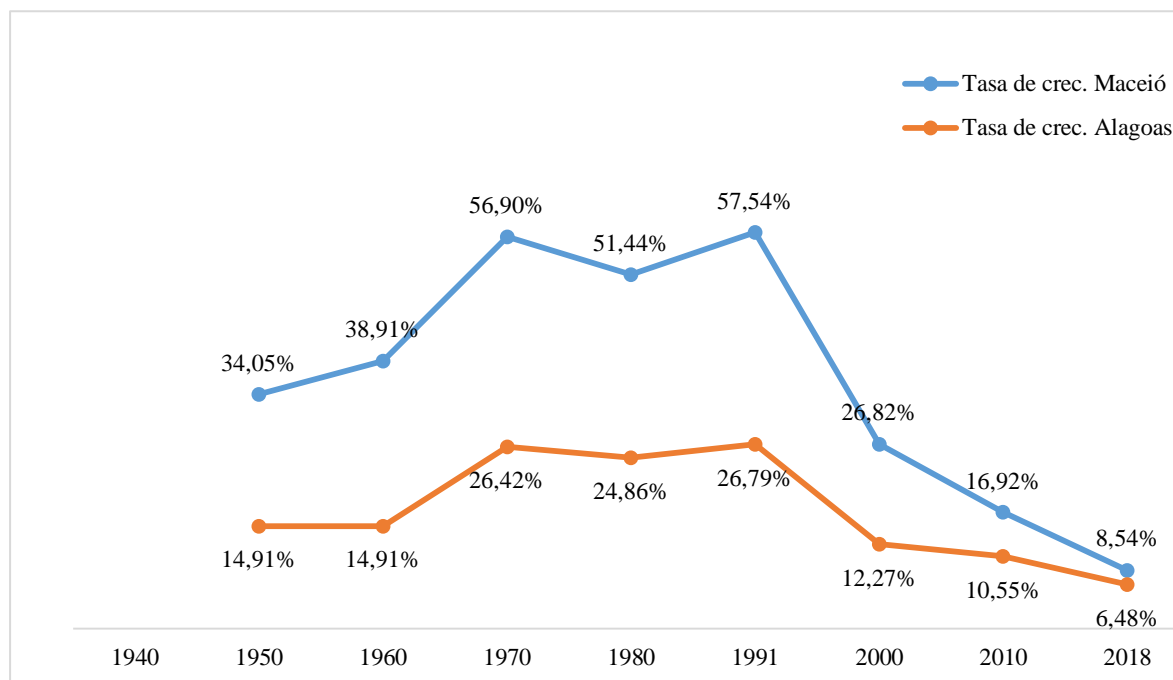
Evolución de la población de Maceió (1940 – 2018)



Fuente: IBGE, 2019

Gráfico 7.2.

Evolución de la población de Maceió versus Alagoas (1940 – 2018)



Fuente: IBGE, 2019

Aunque la consolidación de Maceió como centro político y comercial se dio en el siglo XIX, fue en el siglo XX que la ciudad vivió la gran explosión demográfica, en especial en la década de 1960, cuando la tasa de crecimiento de la población de la ciudad ascendió más rápidamente que la de Brasil y que el estado de Alagoas (Lopes y Junqueira, 2005). Al considerarse la evolución del crecimiento demográfico desde el censo de población de 1940, los residentes de Maceió eran poco más de 90 mil personas en este momento y en 2018 este número superó al 1 millón. Es decir, la población multiplicó 11.22 veces en el periodo considerado, alcanzando una tasa de crecimiento censal con promedio de 36,39%. A partir de los años de 1950 se dio la fase de expansión extensiva de la urbanización.

El ritmo de crecimiento de Maceió se mantuvo acelerado, positivo y creciente entre los años de 1950 hasta 1970; la tasa de crecimiento entre 1970 y 1980 aunque muy alta, fue más pequeña que en los años anteriores debido a la preferencia por la migrar hacia el Centro – Sur. Desde los años 90, el ritmo de crecimiento de Maceió se mantuvo positivo pero decreciente, aproximándose al nivel registrado por el Estado en el período reciente.

Un conjunto de factores explica este desempeño en el periodo, destacándose el éxodo de trabajadores rurales que fueron expulsados del campo tras la mecanización de las actividades de este espacio verificado en el siglo XX, especialmente en la segunda mitad. Los cambios

demográficos oriundos de la absorción de patrones urbanos con menor cantidad de hijos, aunque con incrementos en la esperanza de vida. La reducción en las tasas de natalidad se mostró más expresiva en la capital que en el Estado de Alagoas como un todo. La expansión espacial de la ciudad hacia los límites metropolitanos (menos expresivos respecto a Fortaleza) también viene contribuyendo al menor ritmo de crecimiento últimamente presentado.

Millares de migrantes se desplazaron desde los municipios más pequeños del Estado y se aglomeraron en Maceió en busca de mejores oportunidades y como estrategia de supervivencia ante las malas condiciones de vida en el entorno rural. En la segunda mitad del siglo XX, el centralismo político y administrativo de la capital fue ampliado por la implantación de la Universidad Federal de Alagoas (1961) y del Distrito Industrial (1963), así como por la construcción de varios conjuntos habitacionales en la periferia de la ciudad en el marco de la política habitacional del gobierno militar. Ambos sucesos compusieron el diseño de políticas aplicadas por el gobierno central en su momento.

Este modelo de crecimiento urbano y de expansión de la ciudad fue apoyado por la construcción de dos grandes avenidas que pasaron a integrar los nuevos espacios al centro de la ciudad. Entre los años de 1960 y 1970, la apertura de vías y la construcción de conjuntos habitacionales vueltos a la población de baja renta ubicados lejos del centro de la ciudad provocaron un proceso de valorización de los espacios intermedios por medio de mecanismos de especulación inmobiliaria. La ciudad se desarrolló desde de la periferia hacia el centro, lo que resultó en zonas deficitarias en términos de equipamientos y de servicios, además de un relativo aislamiento físico y de exclusión de los sectores más pobres de los recursos y beneficios de la ciudad.

Por otra parte, el grupo de mayor renta elige dónde vivir y hacia dónde las inversiones públicas deben ser dirigidas. Este contexto genera un ciclo virtuoso, en el que el valor del suelo incorpora a los recursos urbanos disponibles (equipamientos, servicios y accesibilidad). Es decir, las facilidades de acceso a los elementos de la vida cotidiana. La concentración de atributos positivos espaciales eleva el precio del suelo y excluye a los más pobres del espacio con mejor dotación.

En Maceió, la sociedad que se urbanizó siguió contando con el predominio de las prácticas clientelistas en favor de las oligarquías rurales, teniendo en la administración pública la principal expresión del círculo de privilegios de la clase más favorecida. La administración pública local está delineada por fuertes relaciones patrimonialistas, donde se demuestra imperceptible la diferencia entre los intereses económicos y políticos en cada uno de los niveles

de las administraciones locales. La administración pública es, también, la principal fuente de empleos estables y protegidos de la ciudad.

Carvalho (2012) enumera tres principales motivos responsables por la concentración espacial que ejerce Maceió, son ellas: 1. la centralización de la administración federal y estadual, además de su propio ayuntamiento desde el siglo XIX (...); 2. Implantación de un sector de comercios y servicios dibujados para atender todo el Estado (...); y, 3. El de que casi todas las industrias no pertenecientes al sector de azúcar y alcohol estén ubicadas en la capital. El autor destaca que la urbanización no fue impulsada por las nuevas actividades o empresas, lo que incurrió en el surgimiento e intensificación de dos grupos: los vinculados a la actividad informal y los marginalizados que suelen dedicarse a actividades irregulares.

La condición de pobreza en medio de la falta de crédito, de apoyo técnico y de soportes a la comercialización llevó a millares de personas a migrar para la capital del Estado, especialmente, tras el encerramiento de la expansión industrial del Centro- Sur del país, cuando la centralidad del poder de atracción se volvió hacia los límites del propio Estado. El recuadro 7.1. señala tanto la evolución de la población del Estado como la participación porcentual de Maceió en ello.

Recuadro 7.1.

Participación de la población de Maceió en Alagoas

	Evolución de la población de Alagoas	Part. % Maceió
2018	1.012.382	30,47%
2010	3.120.494	29,89%
2000	2.822.621	28,26%
1991	2.514.100	25,02%
1980	1.982.915	20,14%
1970	1.588.068	16,60%
1960	1.256.159	13,38%
1950	1.093.137	11,07%
1940	951.300	9,49%

Fuente: IBGE, 2018

El comportamiento del peso demográfico de la capital sobre el Estado a lo largo de las décadas fue ascendente, rápido y constante con disminución del ritmo de crecimiento en los

años recientes. Los números representan de un lado la centralización política y de servicios en la capital; y, de otro la inexpresiva dinámica económica e incapacidad de retención de los municipios de menor porte. La capital tampoco estaba preparada ni social ni urbanísticamente para soportar la gran cantidad de nuevos habitantes que llegaron a la ciudad en un corto espacio de tiempo.

La gran mayoría de los migrantes poseía bajos capitales financieros, educativos y relacionales para hacer frente a las necesidades de reproducción social impuestas en un contexto urbano. Por lo general, la expresiva cantidad de personas procedentes del campo impulsó la consolidación de hábitos rurales en espacios urbanos. En Maceió, muchos autores señalan este fenómeno como un proceso de ruralización de la ciudad que inciden significativamente sobre los patrones culturales, comportamentales y los modos de vida de la población.

7.1.2. Distribución de Renta y Pobreza Urbana.

La sociedad de Maceió es reconocida por presentar dimensiones de pobreza especialmente altos, incluso respecto al Nordeste. Los valores de la distribución por clases de ingresos pueden ser observados en la tabla 7.1. a continuación.

Tabla 7.1.

Distribución por clases de ingresos en Maceió– personas 10 años o más - 2010

Ingreso (S.M.)	Personas (10 años o más)	Participación (%)
Sin ingresos	315.487	40,18
Hasta ¼	22.003	2,8
Más de 1/4 a ½	24.682	3,14
Más de 1/2 a 1	194.502	24,77
Más de 1 a 2	108.398	13,8
Más de 2 a 3	35.034	4,46
Más de 3 a 5	35.992	4,58
Más de 5	49.175	6,27
Sin respuesta	-	-

Fuente: IBGE (2018)

Las informaciones expuestas en la tabla 7.1. permite una aproximación de la condición de concentración de renta y de la proporción de personas pobres en Maceió, donde, más del 40% no tiene ingresos regulares. Cumulativamente y considerando las clases de renta expuestas, casi el 71% de los habitantes tiene renta mensual de hasta 1 sueldo mínimo. Dentro de este conjunto, menos del 15,31% integra las clases de renta superiores a 2 S.M. Los mayores niveles de ingreso se relacionan con el funcionalismo público, políticos y empresarios, mientras que las franjas de renta inferiores suelen ser ocupada por personas que se dedican a la economía informal o a cargos que exigen baja cualificación dentro del mercado formal, especialmente los servicios de limpieza doméstica y de la construcción.

La gran mayoría de las personas pobres del Estado se encuentran en Maceió. La tabla 7.2. presenta esta dimensión, considerando el total de pobres y el total de pobres urbanos del Estado y de la capital.

Tabla 7.2.

Proporción de personas por clases de ingresos en Alagoas y en Maceió: sin ingresos, hasta ¼ S.M. y entre ¼ a ½ S.M. (total y urbana) - 2010

	Total			Urbano		
	Maceió	Alagoas	Proporción	Maceió	Alagoas	Proporción
Sin ingresos	315.487	1.167.882	27,01%	315.261	821.631	38,37%
Hasta 1/4 S.M.	22.003	170.747	12,89%	21.973	99.555	22,07%
Entre 1/4 y 1/2 S.M.	24.682	139.623	17,68%	24.656	88.542	27,85%

Fuente: IBGE (2018)

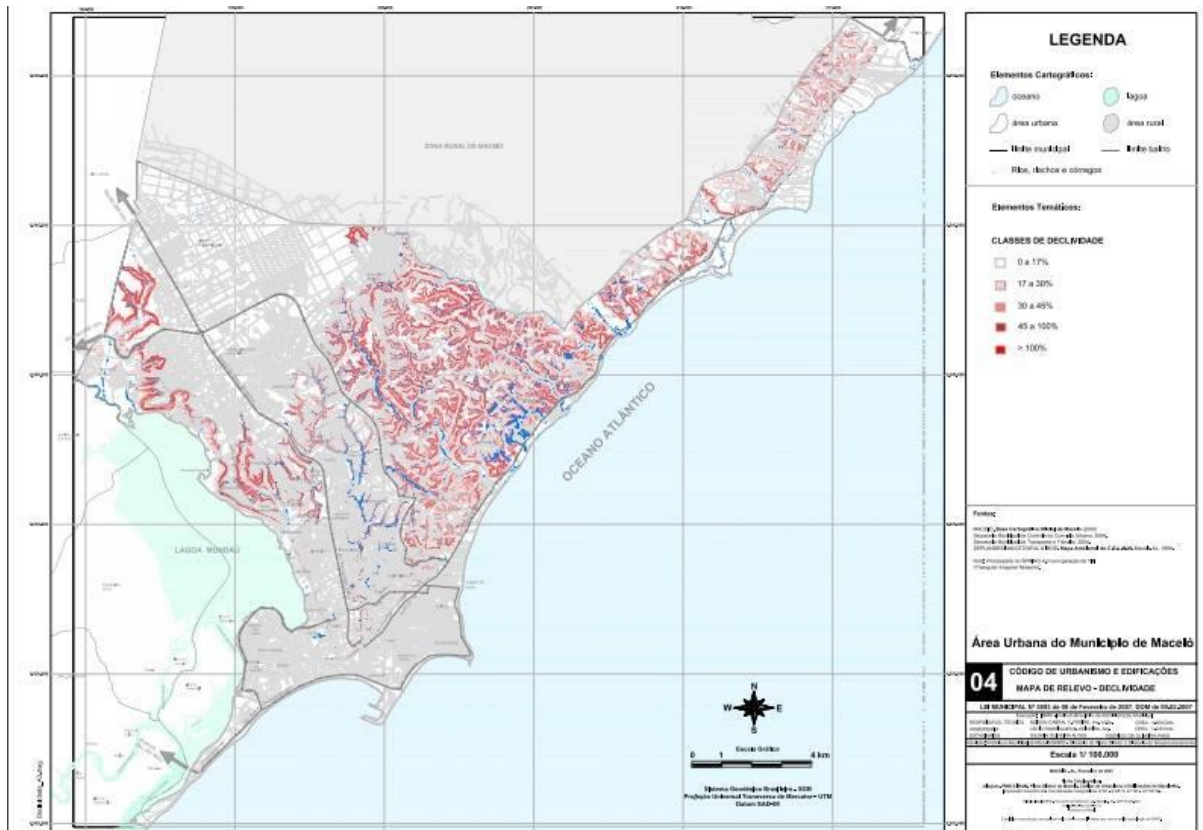
Con respecto a la distribución espacial de las personas con los más bajos rangos de ingresos, la ciudad de Maceió concentra más de la mitad de la proporción de los pobres totales (57,58%), siendo aún más expresiva la participación de los pobres urbanos (88,29%). Este último valor sugiere que la pobreza urbana alagoana es, esencialmente, la pobreza urbana maceioense. Estos valores de pobreza concentrada tienen implicaciones sobre el espacio, véase las formas de ocupación y de distribución de los grupos sociales dentro de Maceió.

7.1.3. Segregación Urbana y patrones de ocupación del espacio.

La ciudad de Maceió tiene 50 barrios y 177 Unidades de Desarrollo Humano (UDHs). Las capacidades de pago determinan las formas de ocupación de los espacios de la ciudad. En Maceió se sigue el patrón de distribución espacial de las clases predominante en Latinoamérica, en el cual el grupo de demanda no solvente está condicionado a ocupar las áreas residuales tras la mercantilización del suelo dirigido a las clases inmediatamente superiores.

La especificidad de Maceió reside en la forma de ocupación que está obligatoriamente condicionada por la estructura del terreno, en la medida que la ciudad tiene tres niveles de relieve: la llanura costera, las zonas de elevación y las áreas de intermedio entre las dos. Los 50 barrios de la ciudad se distribuyen en 8 regiones administrativas que, a diferencia de Fortaleza, no tienen poder administrativo institucional, sino, únicamente, un carácter clasificador. Los espacios de la ciudad se encuentran ubicados en los tipos de terreno descritos en la figura 7.2.

Figura 7.2.
Niveles de relieve y declividad de Maceió



Fuente: SEMPLA – Secretaria Municipal de planificación de Maceió (2016)

La figura 7.2. presenta las clases de declividad presentes en la ciudad, como se puede notar, gran parte de los terrenos poseen pendiente superior a los 30%¹¹¹. Estas condiciones geomorfológicas inciden en un alto potencial tanto en el sentido de paisaje como de restricciones a la ocupación, que llevan a la existencia de áreas de vulnerabilidad que están sujetas a las normativas de protección ambiental. El plan de desarrollo de la ciudad de Maceió, en la década de 1980, categorizó las restricciones a la ocupación dentro de esta capital en cuatro grupos: limitación física, áreas de preservación ambiental, aspectos institucionales e incompatibilidad de usos¹¹². Este relieve incide, también, en una baja densidad demográfica en la medida que gran proporción del espacio municipal no está apto a la ocupación humana.

Las restricciones impuestas por las condiciones geomorfológicas del espacio pueden ser más o menos empeoradas según las estaciones. Las temporadas del año se dividen en periodos calientes (especialmente entre septiembre a mayo) y con lluvias (especialmente entre abril y junio), habiendo más restricciones y mayores riesgos de accidentes ambientales en las áreas de pendiente en los períodos de lluvia. El clima, de subhúmedo a húmedo, es suavizado por la presencia de playas que favorece la densificación y el turismo.

Las diferencias morfológicas de la ciudad, por lo general, influyeron en las divisiones en el uso y en la ocupación del suelo (Lins *et al*, 2004). En Maceió, hubo una relación (no estricta) entre la pobreza y la ocupación de áreas ambientalmente vulnerables. Es decir, las áreas de transición (las planicies) entre la costa y los tablazos son los espacios donde suelen desarrollarse los asentamientos precarios y sin planificación en la medida que la ocupación fue guiada por la lógica de la necesidad y ajena de los intereses del mercado inmobiliario. Estos espacios componen a la ciudad informal en Maceió. Las nombradas *grotas*¹¹³ son parte característica de la geografía física y social del local. La figura 7.3. presenta un ejemplo de este modelo de ocupación.

¹¹¹ Este valor es resultado de la altura dividido por distancia horizontal hasta el punto en el espacio.

¹¹² Ver detalles en Plan de desarrollo de la ciudad de Maceió de 1980.

¹¹³ En portugués, las *grotas* se refieren a las elevaciones geológicas formadas a partir de la ligación entre la parte alta y baja de la ciudad, formando especies de colinas que se refieren a los valles de los ríos que cortan a la ciudad.

Figura 7.3.

Ejemplo de ocupación de grotas en Maceió – Vale do Reginaldo



Fuente: <http://mapio.net/pic> (2017)

El aumento de la ocupación de las áreas de *grotas* se relacionó con la intensificación del proceso de urbanización y con el avance de la pobreza por la ciudad. Melo y Lins (2010) apuntaban que casi la mitad de la población vivía en asentamientos precarios, en ello, gran parte estaba ubicada en áreas ambientalmente riesgosas. Asimismo, los pobres de Maceió también se concentran en zonas de límites urbanos periféricos, en estos casos, la principal lógica de ocupación fue centrada en la intervención estatal por medio de políticas públicas de remoción y de reasentamientos que actúan expulsando a los más pobres del núcleo central urbano. Estas políticas se mostraron más ventajosas a los actores del mercado inmobiliario y a las constructoras que a los beneficiarios de las viviendas propiamente. El tercer gran espacio concentrador de pobreza se localiza en las zonas próximas de las lagunas, esta ubicación se inserta en el marco de una herencia generacional de ocupación del espacio por los grupos más pobres y se refiere al período inicial de la urbanización de Maceió. Estos espacios se caracterizan por albergar grupos poseedores de bajo capital y de baja cualificación.

“Os terrenos ambientalmente frágeis, os abandonados pela cidade formal, são os ocupados pela parcela da população de baixa renda e que corresponde a orla da lagoa Mundaú, os tabuleiros costeiros, margens do riacho Reginaldo/ Salgadinho e grotas. Nas periferias urbanas, afastadas do centro da cidade, também são

encontrados população de baixa renda, mas a ocupação obedece à lógica do Estado, via unidades habitacionais” (De Souza, 2016, p. 374).

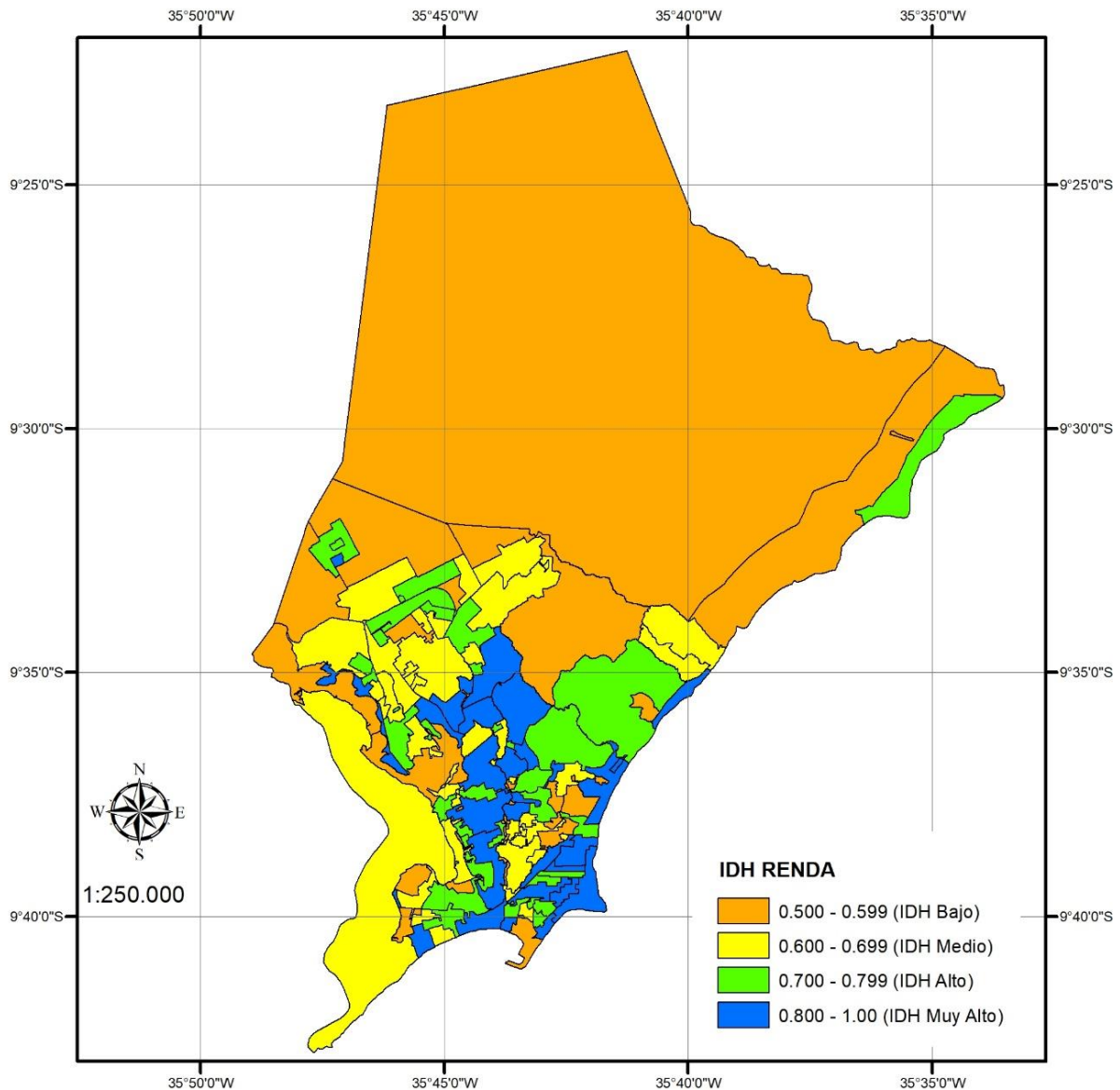
La estructuración de la ciudad estuvo sometida de forma completa a los intereses de las clases dominantes, teniendo en la figura del mercado inmobiliario su principal actor. De este modo, los pobres se localizan en áreas que no sean de interés de este mercado. Los espacios de pobreza son encontrados, especialmente, en tres distintas partes de la ciudad y en pequeños núcleos distribuidos por todo el municipio, mientras que los espacios de riqueza pueden ser encontrados en espacios específicos. Asimismo, la segmentación del mercado de la vivienda impulsa la formación de conjuntos marcados por la homogeneidad socioeconómica, donde, la capacidad de solvencia agrega y determina las características de los grupos en los condominios y urbanizaciones cerradas. Se trata de una sociedad estructuralmente desigual que replica los patrones¹¹⁴ de vida y de consumo establecidos por las clases de renta superior, siendo especialmente dañino para los sectores menos protegidos socialmente (con menor renta, con menor nivel de escolarización y pertenecientes a la parte estigmatizada de la población). De acuerdo con este mecanismo, la demanda insolvente ocupa los espacios urbanos residuales.

La división espacial de los grupos de la ciudad según niveles de renta está representada por medio del mapa 7.1., a continuación.

¹¹⁴ Estos patrones son difundidos por los medios de comunicación masiva.

Mapa 7.1.

Distribución de la población de Maceió según nivel de renta (2010)



Fuente: Nascimento (2018)

El mapa 7.1. señala que los valores más bajos de este indicador de renta se concentran en los bordes y en menores espacios distribuidos por la ciudad. Los sectores de renta media y alta se ubican en el paseo marítimo y en las zonas intermedias, en condominios cerrados. Las clases altas ocupan, básicamente, dos espacios de la ciudad: las áreas cercanas al paseo marítimo y en las urbanizaciones cerradas ubicadas dentro de la ciudad (no se localizan en los bordes periféricos ni en la región metropolitana como en muchas capitales brasileñas). Las clases medias suelen ocupar los antiguos vacíos urbanos dejados para fines especulativos durante la construcción de los conjuntos habitacionales en la periferia. La figura 7.4., a continuación,

presenta el modelo de ocupación del paseo marítimo de la ciudad, marcado por edificios dirigidos a las clases de renta más altas.

Figura .7.4.

Vista aérea del paseo marítimo de Maceió



Fuente: Ayuntamiento de Maceió

Alrededor de los núcleos de residencia de las clases más favorecidas se encuentra una red de infraestructuras y de servicios de alto patrón, especializados en el atendimento de estas clases de renta, en ellos existen redes de restaurantes, sistemas de transporte, agencias bancarias, espacios públicos con alta calidad, equipamientos urbanos, etc. Así como en las demás políticas, en la política habitacional, existe una priorización de la atención de los intereses de los dueños del poder económico. Es decir, las formas de constitución de la ciudad son alimentadas por mecanismos consistentes de privilegios que tienen formas muy marcadas en el espacio en lo que se refiere a la distribución de atributos positivos y de las ventajas.

Por otra parte, el centro de la ciudad tiene la ocupación trazada por las actividades comerciales con intenso flujo durante el periodo diurno y por la ocupación por personas en situación de calle en el periodo nocturno. La concentración de actividades comerciales formales y de órganos de la administración pública en el centro genera un flujo de personas que es aprovechado por una red de comercio ambulante y por la economía informal. Asimismo, conviene señalar que los negocios de la economía informal pueden ser encontrados en todos

los barrios de la ciudad. En el centro, por lo general, las actividades están dirigidas al atendimento de los segmentos de demanda de renta baja.

Figura 7.5.

Patrón de ocupación del centro de Maceió: Economía informal y formal



Fuente: Alagoas 24horas

En síntesis, la distribución espacial de las clases se da de la siguiente forma: la ocupación del paseo marítimo por las clases medias/altas, disminuyendo gradualmente a medida que se va alejando de este espacio, con excepción de urbanizaciones cerradas que están ubicadas en puntos específicos de la capital. Al mismo tiempo, las clases medias/bajas se distribuyen en barrios populares y en condominios de bajo/medio patrones constructivos. A lo largo de todo el territorio de Maceió son identificados espacios de concentración de pobreza que no coinciden, necesariamente, con los asentamientos precarios representantes de la ciudad informal, aunque estén, en gran medida, localizados en zonas de riesgos ambientales. Las formas de ocupación de los grupos más pobres son diversas e incluyen desde las calles, favelas, *grotas* y conjuntos de vivienda social.

Gran parte de las urbanizaciones de bajo/medio patrón se inserta en el marco de la política habitacional aplicada por el gobierno central en los últimos años, especialmente, por medio del programa *Minha Casa Minha Vida*. La expansión del área urbana sigue creciendo dirigida por la instalación de más conjuntos habitacionales volcados a los grupos de baja renta. En este contexto, surge una verdadera construcción de una nueva ciudad con el protagonismo del mercado inmobiliario que cuenta con el apoyo de las subvenciones estatales por medio de las políticas habitacionales impartidas por el gobierno central. Estos conjuntos habitacionales se

caracterizan por localizarse en los límites de la ciudad y por no contar con los servicios y equipamientos básicos, siendo el Estado el actor responsable por la posterior dotación de las estructuras urbanas necesarias.

Figura 7.6.

Modelo de construcción – Minha Casa Minha Vida - Maceió



Fuente: Ayuntamiento de Maceió (2016)

La figura 7.6. presenta un ejemplo de conjunto construido por medio del programa habitacional *Minha Casa Minha Vida*, localizado en los límites de la zona urbanizada de la ciudad, pero que no ingresaron a los espacios metropolitanos, todavía. En Maceió, aunque existan, aún son incipientes los conjuntos habitacionales en el espacio metropolitano, la mayoría de los proyectos aún se concentran en los vacíos existentes dentro de los límites administrativos de la propia ciudad. Esto se explica por la gran área (más de la mitad) clasificada como rural susceptible de ser ocupada para fines residenciales, pese a la alta concentración de propiedad.

Los conjuntos habitacionales fueron construidos contando con subsidios del Estado para que las clases de renta más bajas pudiesen acceder a los mecanismos ofrecidos por el mercado inmobiliario formal. El modelo de crecimiento urbano conducido por el programa *MCMV* es espacialmente extensivo e incide considerablemente sobre las nuevas demandas por

equipamientos y servicios públicos urbanos, al tiempo que existe la subutilización de ellos en el área central de la capital.

En Maceió son, básicamente, tres las áreas concentradoras de extrema pobreza: la parte más antigua – alrededor del paseo de la laguna urbana; al final del Complejo habitacional Benedito Bentes, ubicado al norte de la ciudad; y el conjunto de varios asentamientos precarios localizados entre dos urbanizaciones de clases altas y paralelas a al eje de la avenida Fernandes Lima, que es la principal avenida de la capital – el conocido Complejo Vale do Reginaldo. Los grupos con mayor vulnerabilidad cuentan con respaldo jurídico por medio de las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS). Las ZEIS son áreas planificadas y dirigidas a estos grupos en el sentido de asegurarles los atributos de confort urbano, se trata de un instrumento de planificación y de gestión contenido en el plan director municipal.

Según la normativa municipal, las ZEIS son áreas públicas o privadas dirigidas a los segmentos de población en situación de vulnerabilidad social, caracterizados como prioritarios en la asistencia de programas y proyectos habitacionales. En estas zonas, deben constituirse asentamientos urbanos dotados de estructuras urbanas como transportes, servicios y equipamientos públicos de interés de la población, además de acceso a los empleos. En la constitución de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano deben participar la sociedad por medio de juntas y grupos de vecinos, además de la cooperación entre gobierno, sector privado y los demás segmentos de la sociedad.

En este contexto, debe haber la adecuación de los procedimientos de urbanización a los instrumentos de política recaudatoria, facilitando el mantenimiento de los beneficiarios en los espacios de las ZEIS, que son definidos por la planificación urbana y por los Conejos municipales de Habitación.

Actualmente, la política urbana municipal, en consonancia con las directrices nacionales, tiene en el plano director su principal documento¹¹⁵. La ZEIS de Maceió se clasifican, de acuerdo con el actual plan director de la ciudad, en dos grupos: las ZEIS tipo 1 que son las que se ubican en áreas de asentamientos precarios consolidados ocupados por personas sin la capacidad financiera para hacerse frente a los costes vinculados a la vivienda; las ZEIS tipo 2 son ZEIS que deben ser constituidas en áreas vacías o subutilizadas que deben ser destinadas, prioritariamente, al reasentamiento de la población proveniente de áreas vulnerables a accidentes ambientales.

¹¹⁵ Además de este, otros planes sectoriales componen la política urbana de Maceió.

La ZEIS 1 y 2 que esté próximas una de la otra podrá formar parte de una única ZEI para la implementación de programas y proyectos habitacionales. Aunque el reglamento jurídico asegure la presencia de las ZEIS, en esta capital, la efectividad de este mecanismo de la política urbana se encuentra condicionada a los intereses privados que guían las correspondientes ubicaciones de áreas más o menos valoradas por el mercado. Asimismo, según el reglamento de acceso a las áreas, el beneficiario tiene asegurado el derecho de utilización, pero no de propiedad del suelo. La renovación de este derecho debe realizarse a cada cinco años. La restricción reservada a la condición de uso incide revela la vulnerabilidad de la población ante los posibles cambios de prioridad de la gestión pública o de contexto afecten a los intereses del mercado inmobiliario.

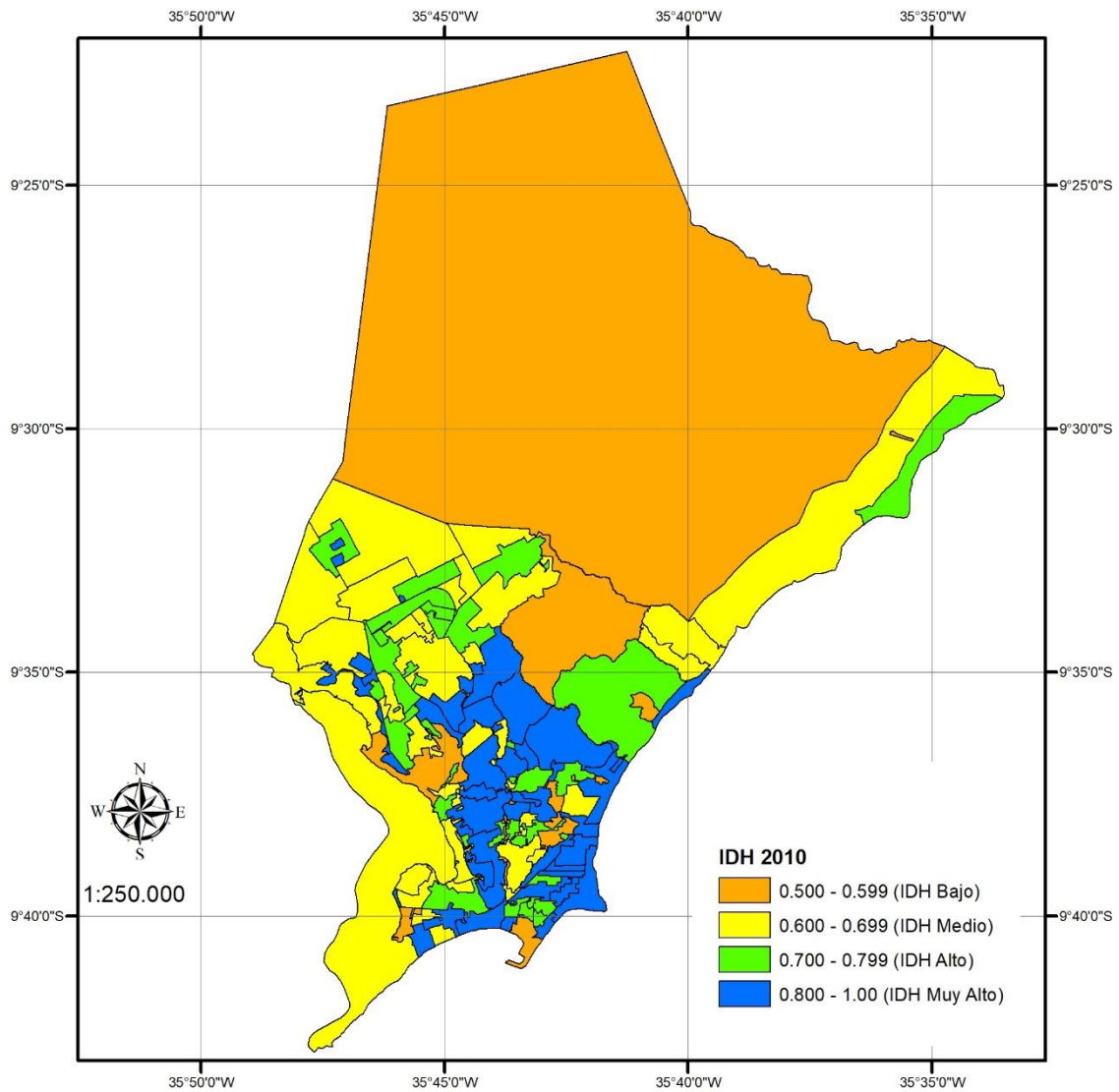
7.1.4. Unidades de Desarrollo Humano: Vales do Benedito Bentes y Vale do Reginaldo II.

Los últimos datos con recortes espaciales de Unidades de Desarrollo utilizan como referencia el Censo de Población realizado en el año 2010. Los IDHs más elevados se concentran en el área central de Maceió y acompaña el patrón de ocupación dispuesto por las clases medias y altas; en cuanto el espacio de la ciudad se vuelve más periférico, los niveles de los IDHs descienden. No obstante, pequeños puntos concentradores de pobreza se distribuyen entre el núcleo central y en medio de las clases con mayor nivel de ingresos. Los niveles de los IDHs son coherentes, a la vez que lo tiene como parte integrante, los comportamientos asumidos por la distribución de la renta.

La distribución de las UDHs de la capital según niveles de desarrollo puede ser observado por medio del mapa 7.2.

Mapa 7.2.

Unidades de Desarrollo Humano según IDH (2010)



Fuente: Nascimento (2018)

En 2010, la Unidad de desarrollo Vales do Benedito Bentes tenía el menor valor del Índice de Desarrollo Humano (0,522) entre todos los 177 identificados en la ciudad. Siguiendo el orden creciente, se encuadraron otras dieciséis UDHs que presentaron el mismo valor de 0,573. Dentro de este segundo grupo, se selección la UDH Vale do Reginaldo II por razones de cronicidad (bajo valor según los datos del año 2000) y de distancia espacial relativa de la primera UDH elegida.

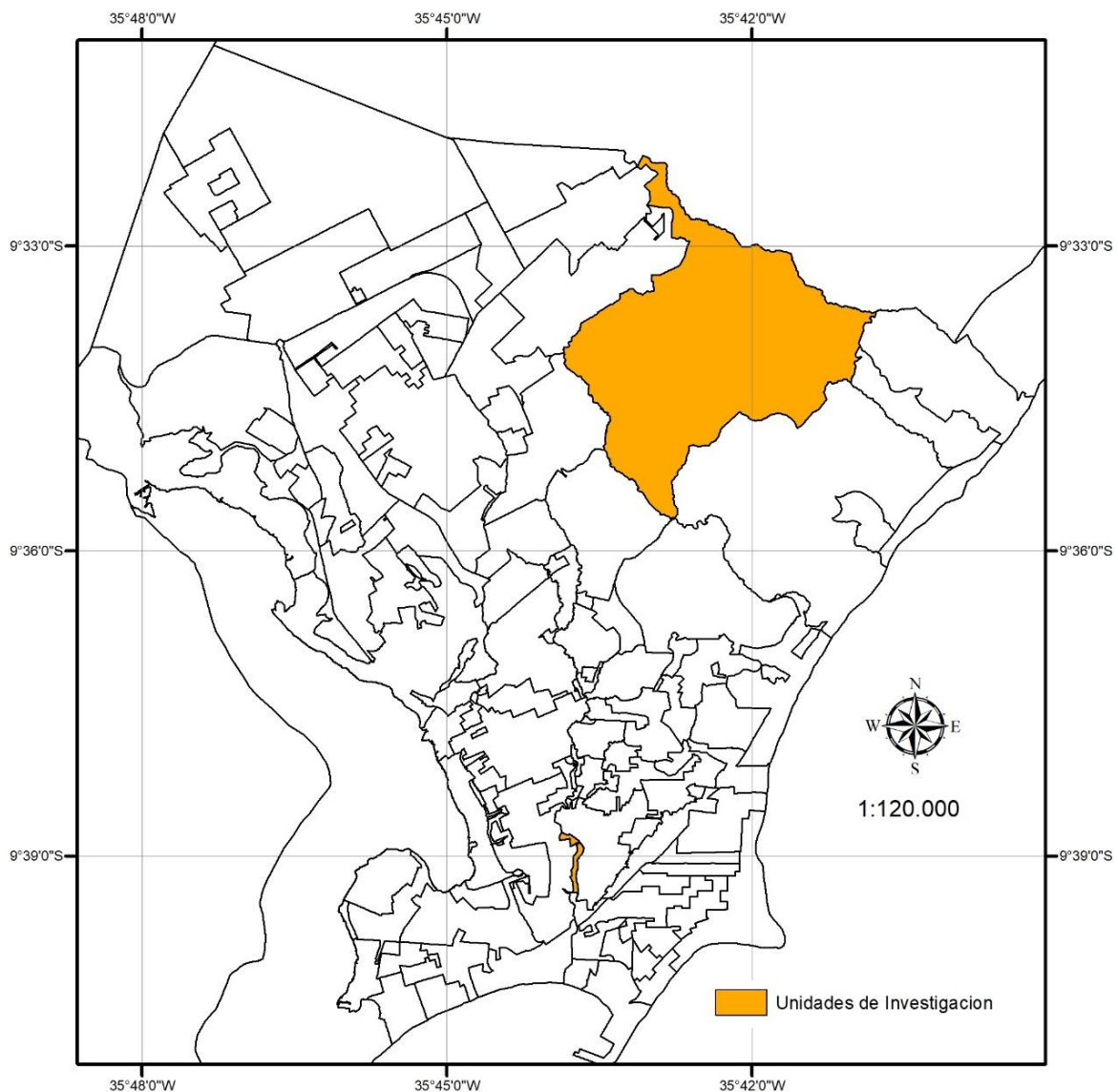
En la geomorfología de Maceió, son elementos destacables las pendientes y las *grotas*. Las pendientes se constituyen como la junción de las planicies con los tablazos, donde las grotas

hacen referencias a los vales de los ríos que cortan los tablazos y confluyen en la dirección del océano atlántico (Melo, Lins, 2010). La especificidad de la condición geográfica es reflejada en los propios nombres de muchas localidades de la capital alagoana, de modo que no es casualidad el hecho de que las dos unidades elegidas como los espacios más vulnerables lleven nombres de valles.

La ubicación de las dos Unidades de desarrollo seleccionadas en esta tesis está resaltada en el mapa 7.3., a continuación, en donde la primera se encuentra en el límite periférico norte de la capital, mientras que la segunda se trata del típico modelo de ciudad informal surgida de forma espontánea en los espacios residuales, siendo un área ambientalmente vulnerable.

Mapa 7.3.

Ubicación de las Unidades seleccionadas para los estudios de caso



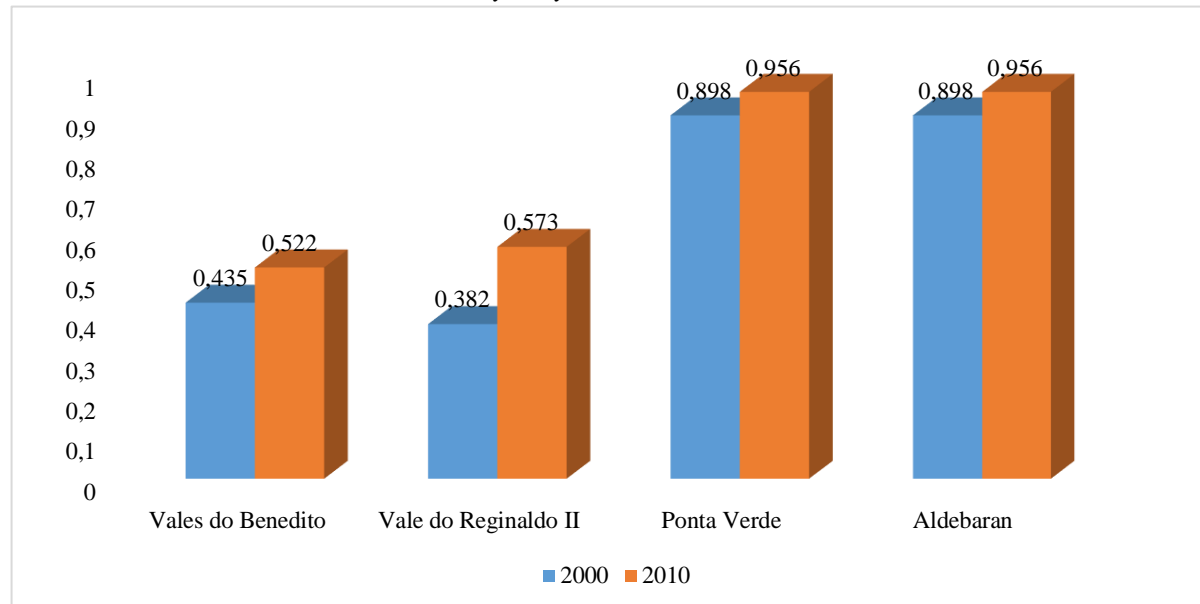
Fuente: Nascimento (2018)

De igual modo al aplicado en Fortaleza, el criterio de selección de la segunda unidad fue la repetición del menor valor identificado por los datos en 2000. Sin embargo, en el caso de Maceió, más de una unidad de más bajo valor en 2010 repitió la performance anterior de igualdad de valores en 2000. De este modo, a título de adecuación metodológica y aprovechando, al mismo tiempo, para expandir la capacidad explicativa de las unidades seleccionadas, por medio de la exclusión de posibles similitudes derivadas de la proximidad geográfica, fueron elegidas, entre las unidades de desarrollos con más bajos valores, la que mantiene relativa distancia geográfica de la primera (Vale do Benedito Bentes), siendo la unidad correspondiente al Vale do Reginaldo II. Al otro extremo encontrarse los valores identificados en las unidades Ponta Verde (barrio localizado próximo del paseo marítimo) y Aldebarán (una urbanización cerrada volcada a las clases de renta alta) con mejores valores referentes a sus desarrollos, ambos con 0,956.

Las tendencias de crecimiento, con base en los datos de los censos 2000 y 2010, de las UDHS con más bajos y altos valores son representadas por el gráfico 7.3.

Gráfico 7.3.

Evolución de las UDHS con menores y mayores valores de Maceió



Fuente: PNUD (2018)

Las Unidades de Desarrollo Humano con menores valores de la capital presentaron las tasas de crecimiento más expresivas respecto a las UDHS con valores más elevados. En los casos del primer grupo se nota que, aunque la Unidad Vales do Benedito haya tenido una mejoría del IDH en los periodos señalados, su tasa de crecimiento simple (20%) fue inferior al de la otra

Unidad de menor valor – Vale do Reginaldo II (50%), pasando a ocupar la más baja posición entre las Unidades de Desarrollo de Maceió. El crecimiento en menor proporción registrado en esta Unidad se debe a que es un espacio de expansión relacionado con las políticas públicas de remociones de asentamientos precarios dispersos por toda la ciudad. La aglomeración de personas con bajas condiciones de adecuación a los sistemas de reproducción social presiona negativamente el indicador. De otro lado, las UDHs que tienen los valores más elevados siguieron la tendencia ascendente, pero en proporciones significativamente menores. La Unidad Ponta Verde y Aldebaran crecieron ambas 6,5% en el periodo señalado. Dentro del ámbito de las tres áreas de concentración de pobreza, los dos espacios vulnerables analizados en la ciudad de Maceió coinciden con dos de sus tres núcleos concentradores de pobreza principales.

Los aspectos espacios vulnerables seleccionados en esta tesis son presentados en los apartados a continuación.

7.2. Vales do Benedito Bentes

La Unidad de Desarrollo Humano Vales do Benedito Bentes se ubica en el límite norte de Maceió en medio de zonas de declividad geológica que incluye los espacios de dos barrios. Esta UDH se localiza aproximadamente a 18 kilómetros¹¹⁶ del centro de la ciudad, su nombre hace referencia al conjunto habitacional Benedito Bentes que fue fruto de la política de viviendas del Banco Nacional de Habitación (BNH) en el año 1986. Esta Unidad se encuentra al final de este conjunto y ocupa una gran área que sigue en expansión. Este espacio tiene el menor valor de Índice de Desarrollo Humano de Maceió siendo, también, el menor entre las cuatro Unidades estudiadas en la tesis. Se trata de un área de vulnerabilidad urbana por representar un espacio de concentración de precariedades sociales, aunque no sea el típico representante del modelo de ciudad informal.

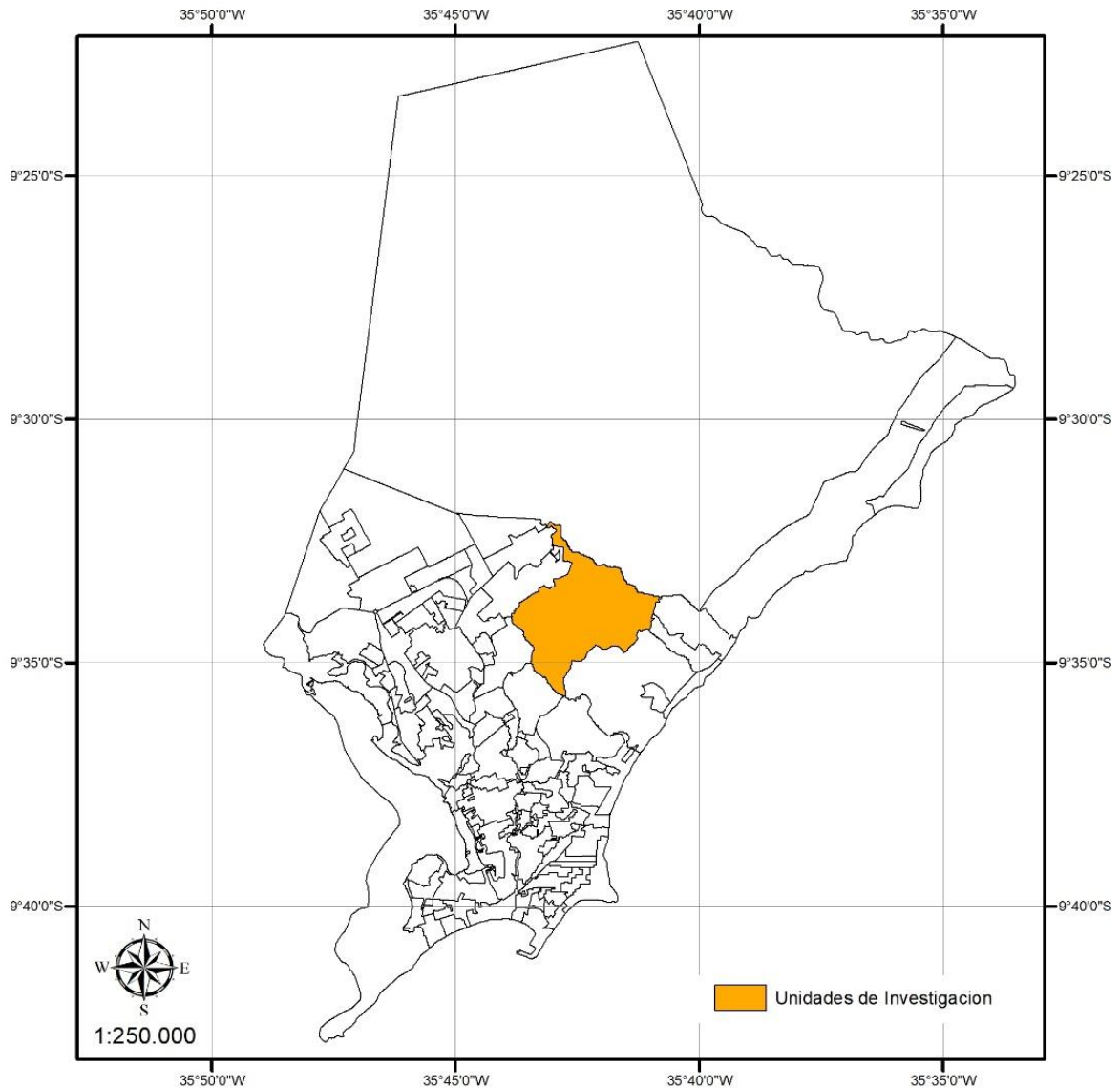
La formación de este espacio está ligada con la implementación de políticas con carácter clientelistas y con programas habitacionales por medio de grandes proyectos públicos del gobierno del Estado y del ayuntamiento de Maceió. En este contexto, se implicaron decenas de procesos de transferencia de población de baja renta que antes ocupaban asentamientos precarios, áreas de protección, de riesgo ambiental o que, de alguna forma, representaban zonas de interés del mercado inmobiliario; y, más recientemente con proyectos del programa *Minha Casa Minha Vida* dirigidos para el público con más bajo nivel de renta. Asimismo, la Unidad es constituida por algunos asentamientos informales que surgieron en espacios residuales entre los conjuntos. El bajo IDH es presionado por la segregación a gran escala de personas poseedoras de bajos recursos financieros, educacionales y relacionales que residen en los límites urbanos de la ciudad.

El mapa 7.4. presenta la ubicación y la gran dimensión que tiene esta Unidad de desarrollo.

¹¹⁶ Conviene señalar que debido a la dimensión de la referida Unidad (15,8913 km²), son distancias relativas respecto el centro del Maceió.

Mapa 7.4.

Ubicación de la Unidad de Desarrollo Vales do Benedito



Fuente: Nascimento (2018)

Hoy en día, forman parte de este espacio 21 conjuntos habitacionales que tienen diferentes factores de origen. La población residente en la Unidad en 2010 era de 33.472 personas, sin embargo, conviene señalar el gran crecimiento demográfico registrado en los Vales do Benedito Bentes durante el intervalo de tiempo que separa el último y penúltimo censo de población con fecha del año 2000, cuando, la localidad registraba 12.455 habitantes. El incremento fue de casi 169%. Al ser una de las principales áreas de expansión de Maceió, se reúne suficientes indicios de que la presión demográfica es muy fuerte y que los números de habitantes actuales son más expresivos todavía. El área crece y, continuamente, más personas siguen siendo reubicadas en el marco de nuevos proyectos de conjuntos de vivienda, es decir,

más individuos son precariamente instalados en los límites de la zona urbanizada de Maceió. Esta lógica de crecimiento continuado lleva a que esta UDH sea la que mantenga los mayores registros del déficit cuantitativo de equipamientos y servicios urbanos entre todas las UDHs analizadas.

En los años noventa fueron distribuidos por el Estado los primeros lotes sin haberlos dotado con la infraestructura física más básica, no había servicios de agua, electricidad ni transporte público. Así mismo, aun en la década de 1990, cuando, aprovechando los bajos precios de los terrenos, políticos locales distribuyeron más lotes de suelo a cambio de votos. Gradualmente, el área se densificó en la medida que se establecían más conjuntos habitacionales resultantes de más remociones de asentamientos precarios de toda la ciudad. En algunos conjuntos fue utilizado un sistema de asignación de terreno y en otros casos se ofreció casas sin habitaciones y con un baño. A lo largo de los años 2000, la Unidad se expandió considerablemente, al tiempo que se consolidó como el espacio de mayor vulnerabilidad y reconocido como el más peligroso de la ciudad.

De acuerdo con la arquitecta responsable de algunos de los proyectos, el ayuntamiento, las empresas y diversas organizaciones que dotaron el espacio con los equipamientos y servicios demandados por la población a lo largo del tiempo. Este espacio es caracterizado por ser animado por la política pública desde sus orígenes, incluso los asentamientos informales que crecieron en los espacios residuales son respaldados por la ley de habitación. Para los conjuntos originados de remoción, la ley de habitación, establece la prioridad a las personas que viven en áreas de riesgos y, en este caso, la remoción incluye a las personas que viven en los asentamientos precarios de la misma unidad.

Esta Unidad representa un ejemplo de espacio destinado a ser “depósito de personas” que son obligadas a adecuar sus vidas en los límites de la periferia, en medio del déficit de equipamientos, servicios urbanos y de la distancia física de los principales centros de oportunidad de la ciudad. Por tratarse de un núcleo fruto de consecutivas transferencias, existe, en este proceso, el rompimiento de relaciones y lazos personales presentes en los antiguos territorios. La diversidad de orígenes justifica, parcialmente, la desconfianza interna y la incipiente organización de los movimientos sociales de base, aunque existe en los conjuntos más antiguos, iniciativas exitosas que fueron capaces de generar resultados positivos en el entorno y agrupar gran cantidad de individuos.

“En Goiânia, Brasilia y Maceió, la ilegalidad en la ocupación del suelo, con la promoción de inmensas adjudicaciones populares fue iniciativa única y exclusiva del Estado. Aislados de la “ciudad oficial” o de la “ciudad legal”, estos depósitos de personas, marcados por el abandono. Son producto de iniciativas

populistas, bien-sucedidas del punto de vista electoral, pero que resultan en una tragedia en términos sociales, urbanos y ambientales (Maricato, 2002, p.6).

Frente al contexto marcado por la distancia de las oportunidades laborales, por el déficit de infraestructuras urbanas básicas y en medio de la red relacional rota, la estrategia de política pública como forma de reducción del déficit habitacional se vuelve ineficaz, cuando, muchos de los beneficiarios son animados por las circunstancias desfavorables a regresar al local de origen o irse a otro sitio alternativo. Los problemas se relacionan con las cuestiones sociales estructuradas sobre la base de la situación de pobreza y que, hoy en día, tiene en la violencia urbana la más fuerte expresión.

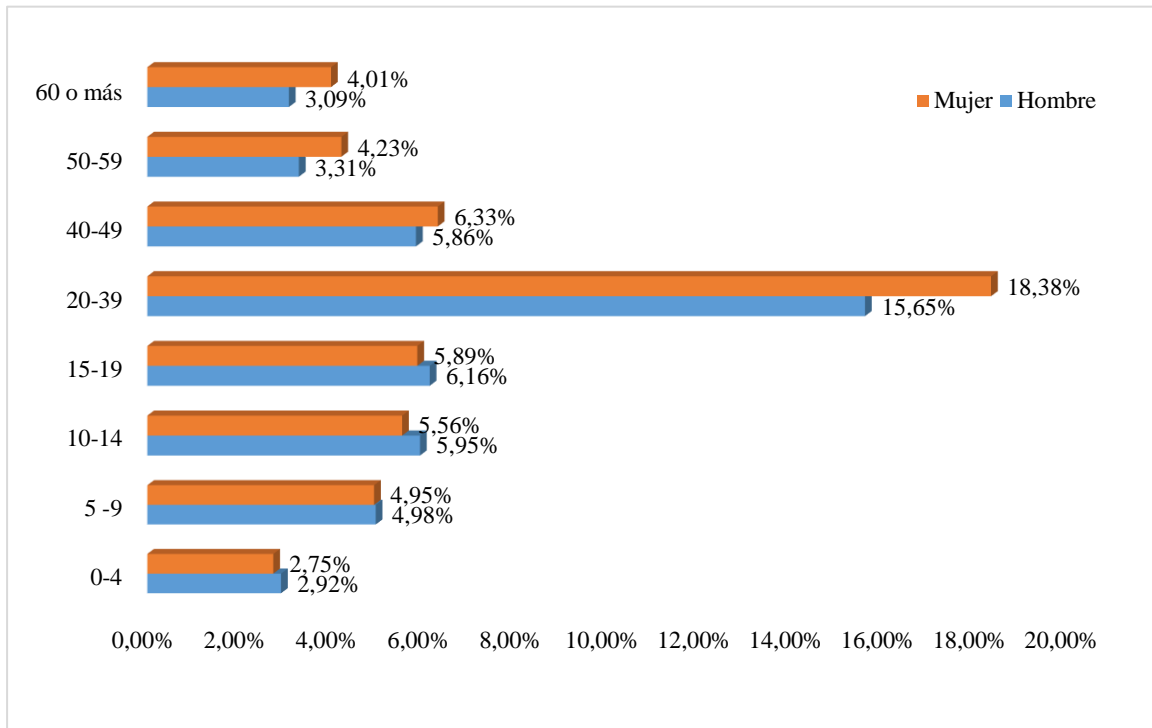
El espacio tiene un área de 15,8913 Km², siendo mayoritariamente pavimentado. Los equipamientos urbanos y comunitarios están dispersados por el local y fueron siendo gradualmente implementados a lo largo del tiempo y en cuanto surgía la necesidad. No obstante, el ritmo de crecimiento demográfico y las presiones de demanda son elevados, lo que dificulta el acompañamiento de las dotaciones de equipamientos y servicios dirigidos a sanar el déficit, que tiene evolución ascendente y constante. Juntamente con estos aspectos, otros elementos vinculados con la vulnerabilidad de la pobreza y, sobre todo, con los elevados niveles de delincuencia comprometen a la calidad de vida y el abanico de oportunidades de los habitantes locales.

7.2.1. Contexto social, económico y demográfico.

Al igual que en los estudios de caso de Fortaleza, las informaciones socioeconómicas y demográficas sobre las Unidades de desarrollo humano de Maceió fueron obtenidas por medio de los datos facilitados por el programa de la Salud de la Familia, PNUD, IBGE e INEP. Los gráficos y las informaciones relevantes sobre cada uno de estos aspectos son descritos a continuación.

Gráfico 7.4.

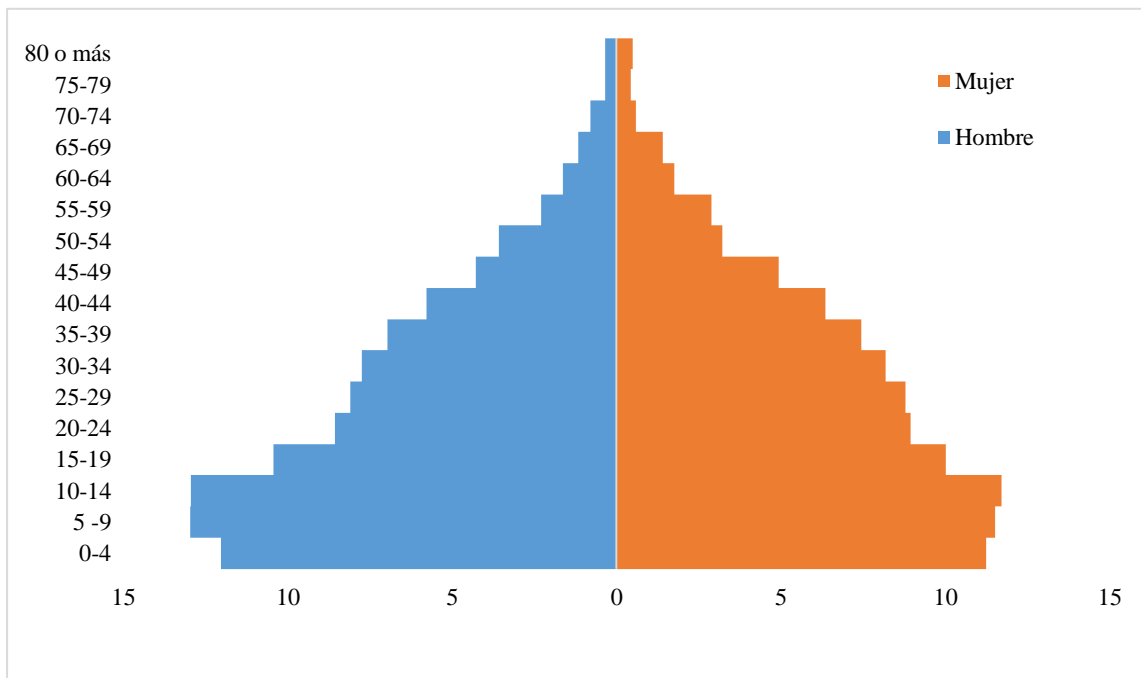
Estructura de edad Vales do Benedito (2018)



Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

Gráfico 7.5.

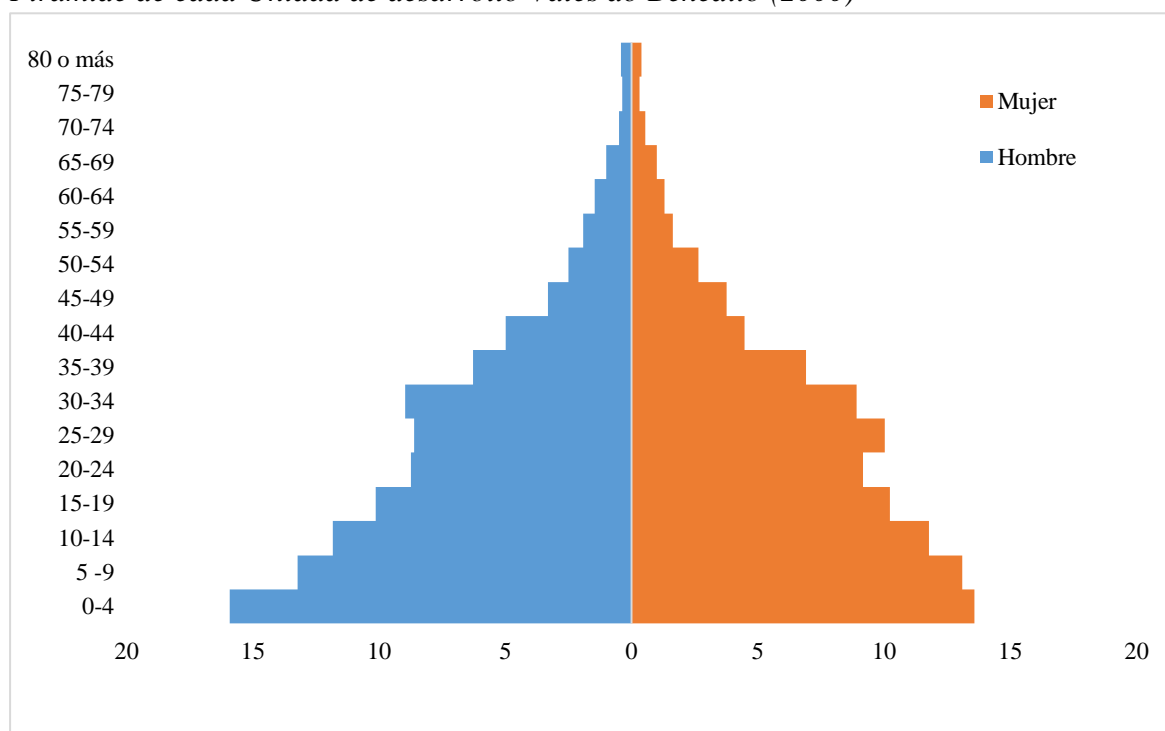
Pirámide de edad Unidad de desarrollo Vales do Benedito (2010)



Fuente: PNUD (2018)

Gráfico 7.6.

Pirámide de edad Unidad de desarrollo Vales do Bedito (2000)



Fuente: PNUD (2018)

La evolución de la estructura de edad de la Unidad señala que las dos primeras pirámides presentan características compatibles con espacios de subdesarrollo con bases anchas y achicamiento en los grupos de edad superior. De todos modos, se nota la disminución de los nacimientos y la ampliación de la proporción de personas mayores en el tiempo. Es decir, la pirámide de edad pasa por un inicial proceso de acomplejamiento, donde las proporciones de grupos ubicados en la base de la pirámide se disminuyen mientras que los grupos de edad superiores se alargan, pero estos movimientos son sutiles todavía.

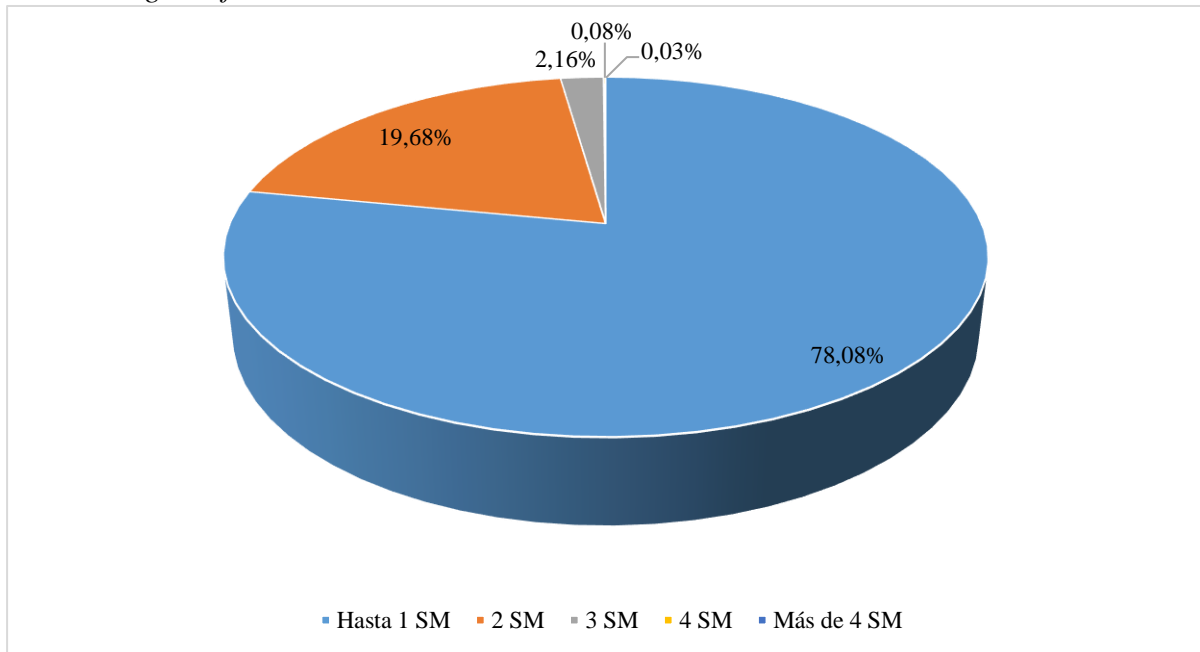
En 2018, se mantuvo la menor proporción de niños, en este momento se hizo muy evidente la reducción proporcional de varones en el rango de 20 hasta 39 años debido, sobre todo, a los efectos de la violencia sobre la mortalidad masculina joven en este espacio. Este comportamiento demográfico de reversión de la preponderancia participativa masculina coincidió en el tiempo con el avance de la delincuencia. Las familias son más pequeñas respecto a las antiguas generaciones¹¹⁷, pero el embarazo precoz y la maternidad adolescente es muy

¹¹⁷ En este caso, coexisten dos o tres generaciones de una misma familia teniéndose en cuenta el relativo poco tiempo de existencia de este espacio.

representativa. Este hecho revela la existencia de allegamiento familiar y la convivencia de diversos núcleos en medio de las estrategias de sobrevivencia y de adecuaciones a las necesidades que surgen, teniendo en cuenta que se trata de un espacio dominado por personas pobres, como se puede observar por medio del gráfico 7.7. a continuación.

Gráfico 7.7.

Nivel de ingreso familiar



Fuente: Programa de la Salud de la Familia

Los niveles de ingreso se concentran en los intervalos de hasta 1 sueldo mínimo (78,08%), el porcentual de individuos que reciben hasta 2 sueldos mínimos alcanza casi el 98% del total. Se trata de la mayor proporción de grupos en condición de pobreza entre todos los espacios analizados. Por otra parte, la participación de los grupos con mayor rendimiento (más grande que 4 sueldos mínimos) es ínfima con respecto al total (0,03%). Es decir, se predominan los niveles de renta más bajos, donde tienen gran peso los programas de transferencia de renta, el 97% declaró recibir algún tipo de ayuda del Estado. Los patrones de ocupaciones laborales guardan relación directa con los niveles de rendimiento predominante en el local.

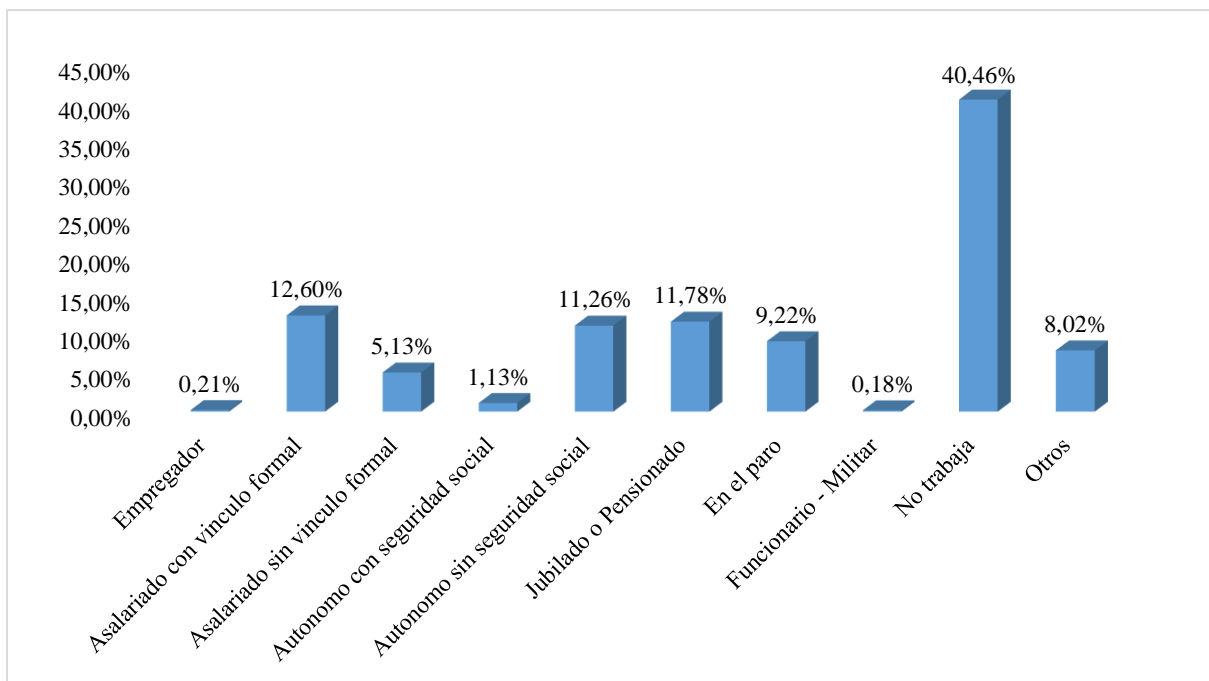
El espacio de la Unidad tiene una relativa baja dinámica económica, si se tiene en cuenta, sobre todo, el gran tamaño del área. En ella, pequeños mercados se distribuyen de forma aleatoria para atender a las necesidades de demanda de las personas, juntamente con los mercadillos callejeros periódicos dedicados a ofertar, especialmente, frutas y verduras dirigidas

a proveer a la población del entorno. Por lo general, las dimensiones de las actividades económicas desarrolladas son muy pequeñas. Para satisfacer a las necesidades de consumo, los residentes de la UDH suelen recurrir al espacio del Conjunto Benedito Bentes que tiene mayor dinámica económica al concentrar a los grandes supermercados, tiendas de ropas, tiendas de muebles y un gran mercado público que alberga muchas actividades vinculadas a la economía informal.

En este sentido, el gráfico 7.8., a continuación señala la distribución de los residentes según los principales grupos de ocupación.

Gráfico 7.8.

Vínculo en el mercado laboral



Fuente: Programa de Salud de la Familia

Con respecto a la situación junto al mercado laboral, la parte más expresiva de los personas no trabajan, es decir, son las que no tienen ocupación y que, tampoco, la están buscando. La segunda mayor proporción entre las ocupaciones se refiere a los asalariados con vínculo formal. Las ocupaciones formales se destacan por componerse de personas que se dedican a los servicios de limpiezas en viviendas y en oficinas (predominante entre las mujeres), cuidadores de personas mayores, dependientes en tiendas, trabajadores en sectores de la construcción civil, limpiadores de coches y cocheros (principalmente entre los varones), además de una gran

empresa de *telemarketing* ubicada aproximadamente a 3 kilómetros de la Unidad. La característica principal de las relaciones con el mercado formal es que la ocupación se da en espacios alejados de la Unidad y que asume la forma de empleos con bajos sueldos.

Una parte considerable de los habitantes actúa en el mercado informal. En el local, la economía informal involucra a los comercios ambulantes, a los mercadillos callejeros, a los trabajos con animales, principalmente con los caballos, para realizar pequeñas encomiendas a cambios de ínfimas remuneraciones. Asimismo, algunas personas trabajan con la gestión de la basura, habiendo en la localidad una pequeña cooperativa de reciclaje – COOPLAN que se ubica en uno de los conjuntos habitacionales y tiene acciones efectivas, aunque espacialmente concentradas, en términos de generación de renta.

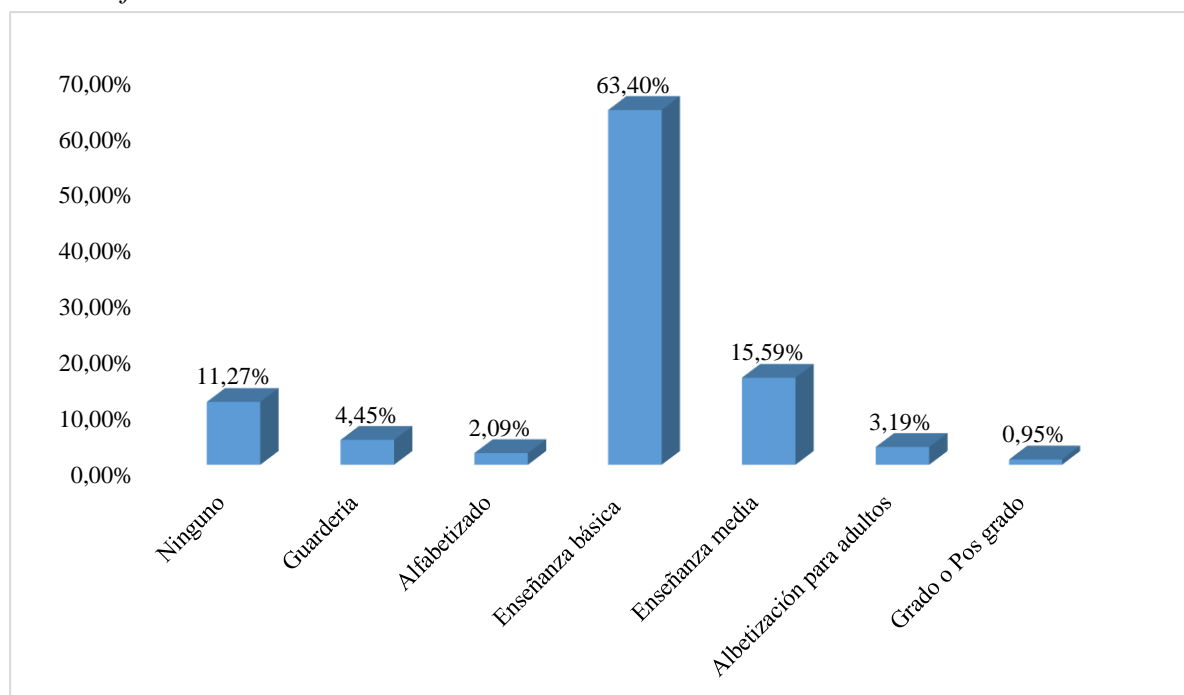
La necesidad de readecuación laboral al nuevo contexto espacial es la característica principal de esta UDH, a ejemplo de los antiguos pescadores que pasaron a ejercer la artesanía o a trabajar como autónomos cuando fueron instalados en el espacio de los Vales do Benedito. En medio de las estrategias de supervivencia, muchos miembros de las viviendas, incluso los niños, aportan recursos al mantenimiento del hogar, en este marco se resalta la participación en actividades ilícitas, en especial en el tráfico de drogas.

Con respecto a los locales de empleo, son diversos y abarcan tanto en el entorno próximo, como el centro de la ciudad localizado aproximadamente a 18 kilómetros de los locales y las zonas destinadas a los sectores de renta más elevadas, concentradas en el paseo marítimo urbano ubicado a 23 kilómetros de la Unidad y en urbanizaciones cerradas localizadas entre la Unidad y el centro de la ciudad. Entre los lugares de las ocupaciones se destacan los centros comerciales, en el centro de la ciudad y en el comercio del conjunto Benedito Bentes, además de viviendas de las clases media y alta.

La mayor parte de los puestos de trabajo se localizan lejos de la localidad, donde los trabajadores, a veces, son condicionados por la distancia a asumir comportamientos de sacrificio, como el de salir a trabajar por la madrugada, volviendo a sus hogares muy tarde en la noche. Sin embargo, este escenario de aislamiento es más favorable respecto al período de orígenes de la Unidad. En medio del crecimiento demográfico, se amplió la dinámica económica y hubo mejoras de los sistemas de transporte público, donde una gran cantidad de autobuses pasaron a asistir el espacio. Ante la imposición de la distancia y del relativo aislamiento (sobre todo en los primeros años de los conjuntos), muchos beneficiarios de las viviendas abandonaron sus casas y volvieron a los asentamientos precarios, facilitando el acceso a los antiguas fuentes de renta.

Gráfico 7.9.

Nivel de formación educativa



Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

Los niveles educativos se concentran en los cursos de enseñanza básica, seguidos de la enseñanza media y, luego, de ninguno. Por lo general, se tratan de personas que frecuentaron los sistemas de educación formal y que alcanzaron hasta determinados cursos, pero que no llegaron a asistir a los más altos niveles, donde, la mayoría no logró concluir los cursos escolares. En este sentido, los números proporcionales de personas que llegaron a cursar las carreras universitarias o de pos grados son ínfimas. La proporción de personas analfabetas o sin ninguna educación formal se vinculan, esencialmente, a personas mayores.

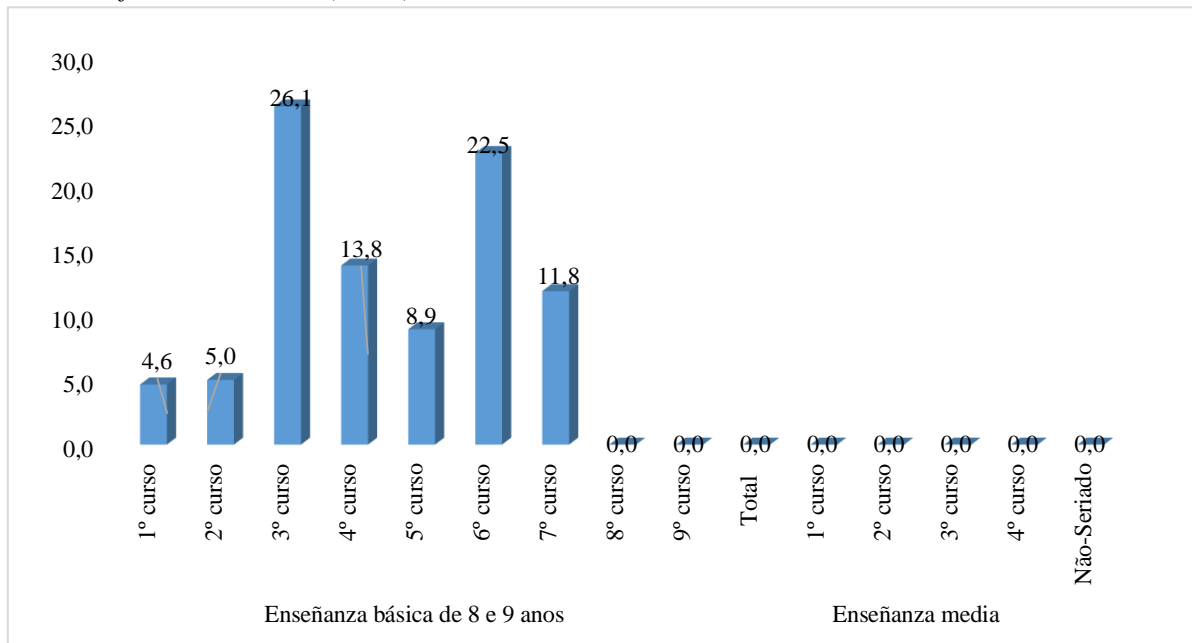
Con base en los discursos y en medio de los bajos niveles educativos, los varones son todavía menos educados. Los discursos señalan que ellos abandonan la escuela todavía más pronto que las mujeres. Sin embargo, es importante señalar que la capacitación y formación educacional de las personas mejoró con el tiempo, pudiendo ser captado por los comportamientos de los indicadores.

Las informaciones estadísticas sobre la distribución de fracaso y de deserción escolar de esta Unidad no son compatibles con las demás porque, aunque la UDH ocupe un área extensa, no hay dentro de sus límites, escuelas que ofrezcan los cursos referentes a todo el sistema de educación. Los cursos de los años finales, correspondientes al bachillerato, no son ofrecidos por las escuelas del entorno, de modo que los estudiantes están obligados a asistir en

instituciones ubicadas fuera de los Vales del Benedito. En este sentido, los datos de deserción y de fracaso escolar¹¹⁸ en las instituciones locales incluyen tan solo hasta el séptimo curso de la enseñanza básica, como puede ser observado por medio de los gráficos a continuación:

Gráfico 7.10.

Tasas de fracaso escolar (2016)



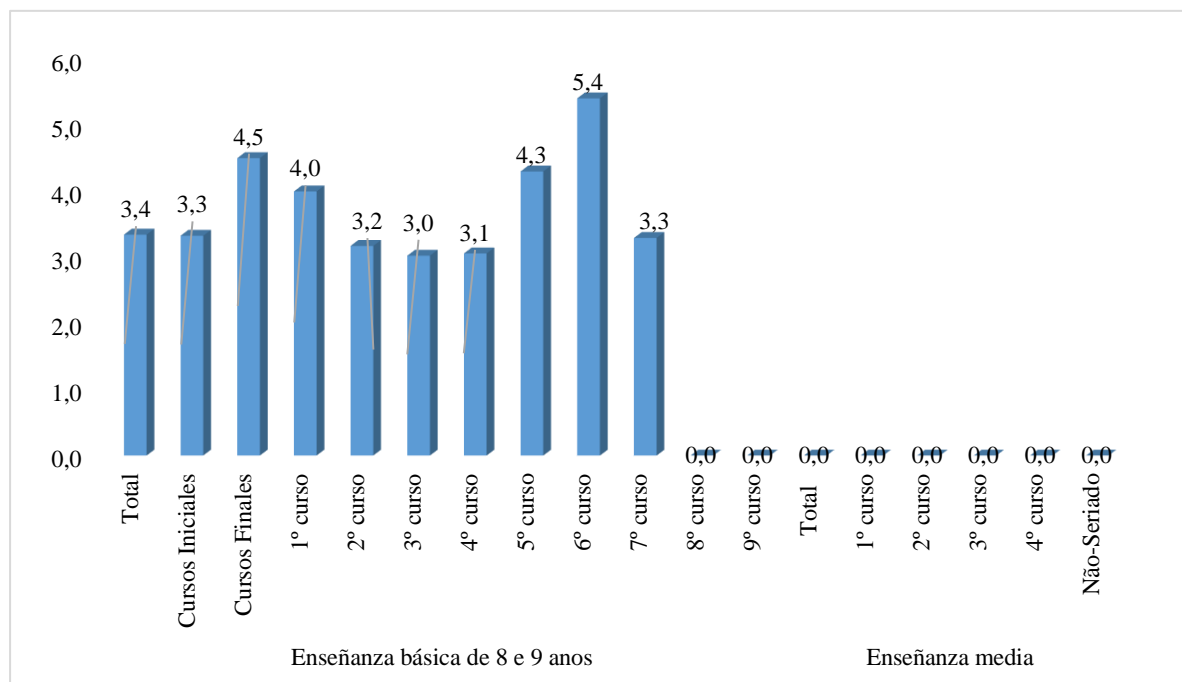
Fuente: INEP (2018)

En un primer momento se nota que los valores de las tasas de fracaso son significativamente altos, el promedio más elevado se sitúa en el tercer curso seguido del sexto, ambos de la enseñanza básica. Las tasas de fracaso escolar son elevadas y desde muy pronto. Al tercer año de la enseñanza básica lo asisten los niños con promedio de 8 y 9 años de edad. El fracaso escolar es uno de los factores motivadores de la desmotivación en seguir asistiendo a los sistemas educativos, lo que implica (conjuntamente con otras razones) en los índices de deserción que son presentados en el gráfico 7.11, a continuación.

¹¹⁸ Los datos presentados corresponden a los valores relativos al año de publicación más reciente (2016).

Gráfico 7.11.

Tasas de deserción escolar (2016)



Fuente: INEP (2018)

Con respecto al comportamiento de deserción, el sexto año es el que muestra la mayor tasa entre los cursos. Aunque no sea posible obtener las tasas de los cursos siguientes, mediante la deducción y basado en los análisis de discursos locales, los estudiantes locales suelen abandonar la escuela entre el quinto y sexto año de la enseñanza básica. La falta de atractivos de la escuela es reforzada por el déficit de equipamientos en el entorno. Aunque no haya escuelas destinadas a los cursos más avanzados, el acceso a los equipamientos educativos fuera de la Unidad es garantizado por medio de servicios de autobuses gratuitos gestionados por el gobierno del Estado de Alagoas. Las distancias de las escuelas hacen que la asistencia de los adolescentes se vuelva más difícil y contribuyen para los abandonos definitivos a los sistemas de educación formal. La opción para desertar de los sistemas educativos, en este caso, influye por la dificultad en tener acceso a los servicios y equipamientos de educación, tanto en términos espaciales como en términos de procedimientos para accederlos.

Por lo general, se denota un alto índice de deserción escolar, al tiempo que la escuela es poco atractiva a partir de intervalos y momentos específicos. La opción por desertar se debe, también, por motivaciones ligadas a las vulnerabilidades de la pobreza, como la necesidad de ingresar en el mercado laboral desde muy pronto para aportar recursos financieros para el sustento de la vivienda. Así mismo, existe las razones vinculadas a la incapacidad de los

equipamientos de educación para responder a demandas del contexto poco propicio al crecimiento individual (profesionales desmotivados y que no suelen estar preparados para lidiar con espacios vulnerables, así como la falta de materiales o recursos apropiados).

Muchos adolescentes/jóvenes abandonan la escuela porque se vuelve poco interesante frente a las fuerzas desarrolladas en la calle. La deserción escolar y el ocio en la etapa juvenil son las bases para otras consecuencias a lo largo de las trayectorias individuales, especialmente, la participación en las redes delictivas.

La función de las informaciones demográficas y socioeconómicas anteriormente descritas es indicar la relación entre los niveles bajos educativos, los sueldos familiares igualmente bajos y los vínculos laborales precarios, sean ellos formales e informales. La relación entre las variables se da básicamente entre la falta de preparación educacional y la poca capacidad para acceder a los puestos de trabajo estable y protegido. Las experiencias de la pobreza, la precariedad y la violencia generan trastornos en los diferentes ámbitos de la vida de los habitantes de esta UDH.

No obstante, conviene señalar que la presión demográfica acompañó la mejoría de la dinámica económica ejerciendo estímulos sobre comercio local y a la generación de empleos. Este contexto se mejoró con el tiempo, pero aún sigue siendo muy deficitario, de modo que, parte considerable de la población trabaja en otras localidades y está obligada a desplazarse hacia sus puestos por la madrugada, así como, existen grupos que no consiguen empleos debido a la distancia entre los centros de empleo y sus respectivas residencias. La mejoría con el tiempo también incluye los indicadores de educación, las nuevas generaciones tuvieron acceso a los sistemas de educación aunque, por lo general no los logran terminar. Es decir, aunque haya mejorado, la capacitación sigue siendo relativamente baja e incompatible con las exigencias impuestas por el mercado.

El recuadro 7.2. presenta otro aspecto de caracterización de la Unidad, se tratan de los elementos relativos a la calidad de las viviendas y del entorno.

Recuadro 7.2.

Aspectos de la Vivienda y del Entorno – Vales do Benedito

Aspectos de la Vivienda		Part. (%)
Tipo de la vivienda	Casa	99,66%
	Piso	0,13%
	Una pieza	0,08%
	Otro	0,13%

Disponibilidad de energía eléctrica	Sí	99,33%
	No	0,67%
Formas para acceder a la vivienda	Pavimentado	67,17%
	Suelo de tierra	31,06%
	Fluvial	0,03%
	Otro	1,74%
Abastecimiento de agua	Agua encanada hasta la vivienda	95,29%
	pozos/ nacientes de la vivienda	3,83%
	Cisternas	0,02%
	Camión Cisterna	0,04%
	Otro	0,83%
Tratamiento de agua en la vivienda	Filtración	18,62%
	Hervir	0,40%
	Mineral	0,93%
	Cloración	3,53%
	Sin tratamiento	76,52%
Formas de drenar baños o sanitarios	Red colectora de alcantarillado o pluvial	39,76%
	Fosa Séptica	43,42%
	Fosa Rudimentario	15,81%
	Directamente al rio, mar, lagunas, etc.	0,05%
	Tirar al cielo abierto	0,65%
	Otra forma	0,31%
Destino de la basura	Colectado	98,53%
	Quemado o enterrado	0,28%
	Tirar al cielo abierto	0,77%
	Otro	0,42%
Está domiciliado	Sí	4,78%
	No	95,22%
Material de construcción de las paredes externas	Ladrillo Revestido	88,48%
	Ladrillo Sin Revestimiento	11,19%
	Barro Revestido	0,13%
	Barro Sin Revestimiento	0,09%
	Madera	0,00%
	Material de reciclaje	0,09%
	Paja	0,00%
	Otros	0,01%
Número de personas en la vivienda	1 a 3	54,26%
	4 a 5	32,66%
	6 a 7	9,55%
	8 a 9	2,60%
	Más de 9	0,93%
	Propio	76,78%

Situación de posesión de la tierra/ vivienda	Financiado	0,13%
	Alquilado	19,45%
	Arrendado	0,02%
	Cedido	3,30%
	Ocupado – invasión	0,06%
	En la Calle	0,07%
	Otros	0,19%

Fuente: Programa de la Salud de la Familia

El tipo de vivienda predominante es la casa, el patrón de ocupación es horizontal extendido por una gran área. La opción de la política por construir pisos surgió, en el período reciente, como una estrategia alternativa de economía de espacio frente a la tendencia de escasez de terrenos disponibles. Así mismo, aunque sean residuales y poco expresivos, esta Unidad abarca vestigios de ciudad informal que se desarrolla en espacios entre los conjuntos habitacionales y en áreas de riesgos ambientales, siendo guiados por la lógica de la necesidad de los ocupantes.

Los servicios urbanos básicos llegan a la Unidad, en ello, la disponibilidad de energía eléctrica, de agua y de los servicios de recogida de basura asisten a más del 95% de las viviendas. La recogida de basura ocurre 3 veces a la semana, estando a cargo de la Superintendencia de Limpieza Urbana de Maceió, órgano subordinado al ayuntamiento.

En las viviendas, predominan los materiales constructivos sólidos y resistentes, apenas hay casos puntuales de viviendas hechas con objetos improvisados o precarios, concentrado, especialmente en los espacios de ciudad informal. Incluso, en las áreas de ocupación a través de lotes, donde predominaron, a lo largo de muchos años, los materiales frágiles como lona, madera, inclusive hojas de árboles, actualmente no se caracterizan por la precariedad, el 99,67% de las construcciones están hechas con ladrillos.

En este sentido, las viviendas tampoco son excesivamente densificadas, en casi el 87% viven hasta 5 personas. En fin, la accesibilidad se da mayoritariamente por vías pavimentadas, pese a que a una parte considerable del espacio (31,06%) se ingresa por suelo de tierra, casi siempre en los conjuntos que fueron frutos de prácticas clientelistas impartidas por políticos locales y en los asentamientos espontáneos. Con respecto a los medios de comunicación, existe el acceso democratizado a la televisión, y en menor proporción, a internet.

Aunque el número de personas que comparten las viviendas no sea alto, son comunes los arreglos familiares derivados del aumento de integrantes en medio de distintas coyunturas. Es

decir, se realizan adecuaciones a los nuevos miembros familiares y a las circunstancias que les son impuestas a las personas que viven en el espacio.

Los conjuntos habitacionales que fueron cedidos se encuadran en la ley vinculada a las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS). De acuerdo con la ley de las ZEIS y de reglamentación de la propiedad, el sistema de posesión de estas zonas consiste en el derecho de utilización por 5 años., habiendo la necesidad de hacerse un nuevo registro en el ayuntamiento al final de este período para seguir poseyendo este derecho. Una vez comprobada la necesidad de uso de la vivienda, se les asegura con un documento de certificado de uso (provisional) con caducidad hasta la fecha del siguiente registro. Este sistema de registro es poco eficiente debido a la baja capacidad institucional de la gestión pública local de asegurar el control; debido a la precariedad del control, los registros apenas son realizados y la situación se mantiene en el tiempo. El proceso de renovación no funciona, al tiempo que la demanda por viviendas tampoco disminuye.

El acceso a las viviendas tiene enlace con el registro en el CadUnico que vincula la vivienda (casa o piso) al número de seguridad social, según este control, un mismo beneficiario no puede acceder a más de una vivienda. Este control existe para evitar comportamientos oportunistas por parte de las familias que hacen trampas para ganar más viviendas. La parte social se revela especialmente compleja en el proceso de registro y de entrega de las viviendas debido a la condición de gratuidad de la política. En este contexto, son recurrentes los casos de beneficiarios que logran acceder a más de una vivienda por medio de estafas que involucran la participación de otros integrantes de las familias o la ocultación de fuentes de ingreso (lo que inviabilizaría la participación en los proyectos).

Les son concedidos a los residentes los documentos de derecho de uso de la vivienda, pero no los documentos que aseguran la propiedad del suelo. Aunque esta situación sea compatible con la legislación correspondiente, las informaciones son desencontradas entre la explicación ofrecida a los beneficiarios y su real situación legal, esto explica el predominio de individuos que se auto declaran dueños de las viviendas (76,78%), aunque no lo sean de hecho. Como la información sobre los regímenes de propiedad es auto declarable, el hecho de que no haya que pagar rentas mensuales de alquiler, se construye la asociación inmediata de propiedad del suelo, aunque no se posean los documentos de respaldo. Así mismo, es común verificar transacciones mercantiles tras la ocupación de las viviendas, en este proceso, los precios de los inmuebles acompañan la dotación de servicios y equipamientos implantados en el local, es decir, se incorporan las plusvalías generadas por la dotación del espacio. La considerable proporción de

casi el 20% de las viviendas alquiladas representa, razonablemente, la dimensión que las transacciones mercantiles tienen dentro de un espacio originado de políticas de remoción y con concesión exclusiva de uso.

Los conjuntos integrados por viviendas cedidas por políticos tampoco tienen el derecho a la garantía de propiedad, las personas que residen en este tipo específico de conjuntos son especialmente más vulnerables a remociones involuntarias con respecto a los demás modelos de política pública impartida por las instituciones del Estado. Es decir, en estos casos, los beneficiarios están expuestos a las voluntades personales de los políticos que les “dieron” los suelos y las viviendas.

Los conjuntos provenientes del Programa *Minha Casa Minha Vida* tienen el acceso condicionado a pagos de pequeños valores, estando dirigidos a las personas con renta dentro del intervalo más bajo (0 – 800 reales) y a los beneficiarios del programa *bolsa familia*, habiendo, en estos casos, el aseguramiento del derecho al documento de propiedad del inmueble. El cambio del régimen de acceso a las viviendas, incluyendo el programa *Minha Casa Minha Vida*, se dio en el año 2016.

7.2.2. Ordenamiento territorial y dotación espacial de equipamientos.

El trazado urbanístico predominante es regular asociado a la acción planificadora. Las calles tienen disposiciones paralelas y perpendiculares, en ellas se encuentran viviendas con aproximadamente 3,5x5 metros con sus respectivos terrenos de 5x20 metros y, más recientemente, los conjuntos de edificios implantados por el Estado para fines de un mayor aprovechamiento del espacio, lo que ha elevado, también, la densidad demográfica local. Conviene señalar que los conjuntos que forman parte de la Unidad no son homogéneos, las diferencias son más evidentes, sobre todo, entre los más antiguos¹¹⁹, en los cuales fueron cedidos terrenos divididos para la posterior construcción por parte del beneficiario, incidiendo en la formación de construcciones heterogéneas en el tamaño y en la forma.

Con respecto a los orígenes de los conjuntos habitacionales, estos pueden ser clasificados en tres grupos básicamente: en los primeros conjuntos fueron entregados los terrenos en régimen de lotes sin la presencia de infraestructura urbana, siendo gradualmente construidos y equipados *a posteriori*; el segundo grupo fue entregado con unidades habitacionales y con la presencia de infraestructura y equipamiento, aunque cuantitativamente deficitario; y, el tercer

¹¹⁹ Referencia a los conjuntos Selma Bandeira, Paulo Bandeira y Moacir Andrade.

grupo, no adecuados a la condición de gratuidad, estuvieron insertados en el programa *Minha Casa Minha Vida* destinado a las clases de renta de menor poder adquisitivo, en el rango de 0-800 reales.

La disponibilidad y la calidad del espacio público junto a los equipamientos y servicios urbanos asumen distintas características en cada conjunto particularmente, por lo general, esta disponibilidad se vincula a la capacidad para articular y reclamar por parte de la sociedad civil. Es decir, hay una relación entre la mayor presión social con la mayor presencia de la política y la mejor calidad del entorno. Por lo general, son espacios dotados de áreas de ocio, además de red de calles y avenidas diseñadas para suplir las exigencias de movilidad tanto de los transportes particulares como público. Los conjuntos cuentan con un servicio de iluminación pública satisfactoria en el periodo nocturno y la inadecuación en la red de alcantarillado no es un problema evidente en la mayor parte de la Unidad. Este espacio fue objeto de proyectos impartidos por el gobierno central en la figura del Ministerio de las Ciudades, enfocado en asfaltar a más de una centena de calles.

La característica principal de esta Unidad es de implementación y mejorías de las infraestructuras (pavimentación, drenaje y equipamientos) *a posteriori* y en cuanto se intensifica la densificación; a lo largo del tiempo, llegaron más conjuntos, más equipamientos, más servicios y un terminal de autobuses que forma parte del sistema de integración de los conjuntos con el resto de la ciudad. En los primeros conjuntos no había las infraestructuras urbanas suficientemente capaces para responder a las necesidades cotidianas, las estructuras iniciales de las viviendas se caracterizaban por constituirse de materiales precarios. Las secretarías de Estado se encargaron de ofrecer el apoyo a los individuos en los procesos de construcción progresiva de las viviendas y del entorno. La consolidación del espacio se dio con los años y al tiempo que más conjuntos fueron siendo instalados.

Los orígenes de los conjuntos guardan diferencias de acuerdo con los patrones constructivos adoptados y con las motivaciones de origen. A continuación los listados, según la secretaria municipal de habitación, los conjuntos frutos de políticas impartidas por el ayuntamiento de Maceió¹²⁰, destacando el número de viviendas, el año y la razón de la implementación, en el caso de haber existido sucesos particulares.

¹²⁰ En este listado no están incluidos los conjuntos habitacionales diseñados por el gobierno del Estado ni por las acciones particulares de los políticos. La ausencia de esta información se debe a la indisponibilidad de estas informaciones por parte de las instituciones competentes.

- Conjunto 1° DE JUNHO (B. Bentes) – 200 unidades de viviendas, entregadas en 2005. Obras emergentes debido a una inundación ocasionada por lluvias en 2004.
- Conjunto CARMINHA I (B Bentes) – 1.003 unidades habitacionales. Tuvo inicio en 2000 y fue finalizado en 2004.
- Conjunto FREITAS NETO (B. Bentes) – 741 unidades habitacionales. Tuvo inicio en 2000 y fue finalizado en 2004.
- Conjunto SELMA BENDEIRA (B. Bentes) – 957 lotes homogéneos y construcción de viviendas a cargo de los ocupantes alrededor del año 1989. La infraestructura y construcción de otras 335 unidades habitacionales fueron concluidas en 2006 y 2009.
- Conjunto CIDADE VERDEJANTE III (B. Bentes) - Incorporado al conjunto CIDADE SORRISO I – 62 unidades habitacionales que fueron entregados en 2007.
- Conjunto JOANA GAJURU (B. Bentes) – 51 unidades habitacionales, destinadas a los Maestros de cultura local. Aprobado en 2007. Invasión antes de haber sido finalizado. El proceso de Reintegración de propiedad fue abierto.
- Conjunto CIDADE SORRISO I (B. Bentes)– 1.480 unidades habitacionales que fueron entregados en 2009. Aprobado en 2007. Programa Urbanización, Regularización e Integración de Asentamientos Precarios.
- Conjunto CIDADE SORRISO II (B. Bentes) – 1.046 unidades habitacionales finalizadas y entregadas en 2009 y 2010. Aprobado en 2008. Programa Urbanización, Regularización e Integración de Asentamientos Precarios.

Conjuntos del Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV.

- Residencial Parque dos Caetés – 2.976 Unidades. (casas Duplex). B. Bentes
- Residencial Jorge Quintela – 816 pisos. B. Bentes
- Residencial Morada do Planalto – 1.200 Unidades. B. Bentes.

De acuerdo con las informaciones facilitadas por la secretaria de habitación del ayuntamiento, se puede notar que el espacio fue estructurado de forma gradual y acumulativa por medio de consecutivos procesos de implantación de grandes conjuntos habitacionales. A esta larga lista se añaden los proyectos del gobierno de Alagoas y los originados de acciones clientelistas (ambos sin informaciones disponibles). Según la normativa urbana, todos los nuevos conjuntos están obligados a ser dotados con los equipamientos y servicios urbanos básicos antes de ser inaugurados. En el caso de esta UDH, hay tan solo una excepción a los

criterios establecidos por esta normativa: el Conjunto Aprigio Vilela que fue un proyecto impartido por el gobierno de Alagoas. Este conjunto con 3.000 viviendas fue construido por el gobierno del Estado, siendo entregado a los beneficiarios sin equipamientos públicos, pese la inconsistencia respecto a la legislación vigente y sin ninguna razón clara.

La principal intervención hacia la construcción del entorno vino por medio de proyectos federales impartidos por el Ministerio de las Ciudades. Debido a estas intervenciones de grandes proporciones, tan solo, pocos espacios residuales e informales de la Unidad se caracterizan por tener un entorno no adecuado infraestructuralmente. Pese la mejoría progresiva de las viviendas y de los servicios, así como la existencia de grandes proyectos, la tendencia natural del entorno es degradarse mediante el uso y la falta de mantenimiento, habiendo diferencias internas, donde algunas calles se presentan más precarias que otras. Casi la totalidad de calles son pavimentadas, a excepción de los espacios de la ciudad informal. Las ocupaciones informales surgen aleatoriamente entre los conjuntos y, también, en las zonas de riesgos de accidentes ambientales en áreas de alta declividad del relieve, se tratan de espacios de *grotas*, que es el modelo predominante de la ciudad informal en Maceió y que forma parte, también, de un contexto dominado por la política de vivienda social. Los paisajes típicos de esta Unidad de Desarrollo Humano son representados en las figuras 7.7. y 7.8., a continuación.

Figura 7.7.

Entorno da Unidad Vales do Benedito



Propia autora (2016)

Figura 7.8.

Ejemplo de calle de acceso al espacio de ciudad informal



Propia autora (2016)

Además de las dotaciones inicialmente contenidas en los proyectos, los equipamientos y los servicios urbanos fueron asignados por medio de acciones dispersas bajo la demanda puntual, sea por actuaciones clientelistas/ electorales de políticos individualmente o por medidas específicas impartidas por el Estado desde los tres niveles de gestión (federal, estadual y municipal). Por otra parte, estas actuaciones organizadas en conjuntos específicos coinciden con la degradación del entorno mediante el uso de los conjuntos de viviendas y con la dinámica animada por la presencia de pequeños núcleos de asentamientos informales en espacios residuales. La presencia de estas características incide sobre la existencia de patrones constructivos que engloban tanto a elementos de la ciudad formal como de la informal. Esta doble dinámica ofrece a este espacio un carácter de continua expansión horizontal motivada por el Estado y por las fuerzas motrices de la lógica de la necesidad de los ocupantes.

La calidad del entorno es comprometida por las basuras dispuestas por las calles que conviven con animales sueltos en las vías. La existencia de animales por las calles se debe a sus utilidades como recursos económicos, en medio de las estrategias de supervivencia de las familias, al valerse de ellos como medios de transporte de encomiendas y por la herencia de los hábitos del campo todavía muy presentes en los residentes.

Los equipamientos están ubicados en puntos específicos de la UDH y asisten a un gran número de personas. Debido a la dimensión espacial de la Unidad, este aspecto de la política urbana se vuelve especialmente más deficitario cuantitativamente en relación a las demás unidades analizadas. El acceso a los recursos urbanos es restringido por la dispersión espacial de los equipamientos, así como, por el impedimento de utilización relacionado con el control de territorio por el tráfico de drogas. Esta limitación afecta, especialmente, a los grupos de adolescentes y de jóvenes, en la medida que estos son los actores que suelen ser los miembros comunes de las organizaciones criminales.

Las infraestructuras urbanas no han acompañado a la velocidad de construcción de viviendas. Las escuelas, las unidades de atención a la salud y los espacios destinados al ocio fueron implantados llevando años de retraso, y por consiguiente, acumulando el déficit. Actualmente en estas localidades, el atendimento de los servicios urbanos básicos, aunque lleguen, se dan de forma muy precaria e ineficiente. El actual contexto es de gran vulnerabilidad social basada en las condiciones de pobreza y debido a la ubicación periférica de este espacio. Pese estas condiciones de desventaja, la opinión que predomina entre los habitantes, sobre todo, entre los más antiguos es de optimismo con respecto al futuro al tener en cuenta el contexto de gran precariedad del pasado.

“Aquí solo hace falta una playa para bañarnos porque a todo lo demás lo tenemos” (Marcão, líder comunitario).

El discurso que hace referencia a que sólo se hace falta una playa para bañarse remite a que este espacio está dotado con todos los servicios y equipamientos necesarios a la reproducción social. Esta percepción positiva se debe a la comparación con el pasado, denotando que hubo significativas mejorías a lo largo del tiempo. Estas mejorías incluyen a los equipamientos, a la pavimentación de las calles y a la calidad constructiva de las viviendas. La construcción *a posteriori* se da con marcadas características de improvisación mediante acciones puntuales, sobre todo los relativos a los equipamientos destinados a la sociabilidad (campos de futbol, plazas públicas y espacios dedicados al ocio). Se observa el enfoque de la construcción del hábitat obedeciendo a una marcha descoordinada, en la cual se conviven el aumento progresivo de los recursos urbanos y el mantenimiento del déficit debido al continuado incremento de la demanda.

Las acciones políticas incluyeron a los proyectos del Ministerio de las ciudades, de pavimentación de las calles, de construcción de guarderías, del CRAS, de un área para el mercado, de duplicación de las unidades de salud, de adecuación de avenidas para los trayectos

de autobuses y de implantación de la red de alcantarillado. Los equipamientos construidos *a posteriori* en articulación con los movimientos sociales se dieron mediante proyectos consecutivos y casi nunca relacionados entre ellos, emergiéndose en cuanto surgieron demandas. A lo largo del tiempo, las acciones políticas dotaron el espacio de mejores condiciones de habitabilidad. Véase la dotación de recursos urbanos de la UDH, a continuación.

2 CRAS

Los Centros de Referencia en Asistencia Social (CRAS) son responsables por actuar en la prevención de sucesos negativos frente a un contexto de alta vulnerabilidad. Las actuaciones de los CRAS son periódicas y tienen en los núcleos de convivencia divididos según grupos de edad su principal intervención en la Unidad, asimismo, estos órganos son los encargados por los encaminamientos e intermediación entre los usuarios que presentan las demandas y los actores competentes para solucionarlas. Existen dos CRAS presentes en la UDH, los funcionamientos no asisten a todo el espacio debido a su gran dimensión física y, sobre todo, en medio de la alta demanda al tratarse de un espacio en donde se predominan los públicos vulnerables.

1 CREAS

Los servicios del CREAS se centran, especialmente, en realizar las intermediaciones entre las demandas del público que sufrió algún tipo de violencia y los actores capacitados para asistirlos, en este sentido, tiene límites de actuaciones más restringidas con respecto al CRAS que atiende al público vulnerable en general. El equipamiento CREAS está ubicado en uno de los conjuntos de la Unidad, pero su área de actuación incluye a dos barrios: Benedito Bentes y Antares donde residen aproximadamente 220 mil personas. Es decir, la actuación del CREAS va más allá del contexto de la Unidad, en este equipamiento son asistidos los casos de violación de derechos humanos que vienen encaminados desde los CRAS.

Aunque la sede de este equipamiento se ubique en uno de los conjuntos (Cidade Sorriso II) de la Unidad, la población apenas conoce su existencia, y por consiguiente, tampoco se benefician, significativamente, de los servicios. La mayor parte de la demanda procede de otros actores (ministerio público, red de garantía de derechos humanos, defensa pública, etc.) que visan proceder colaboraciones. Es decir, la demanda espontánea es mínima, en la medida que la población no tiene muy claro que es exactamente el papel de este equipamiento.

1 Casa de Ciudadanía

La casa de ciudadanía asiste únicamente a los habitantes de uno de los conjuntos de la Unidad (el Carminha). Este equipamiento está diseñado para ofrecer algunos servicios como cursos profesionales y grupos de convivencia dirigidos a los niños. Aunque la propuesta de este equipamiento sea ampliamente aceptada por las personas, fueron encontradas un número significativo de quejas con respecto al funcionamiento no adecuado, sobre todo en términos de horarios y de la utilización de esta política para fines electorales y clientelistas.

Equipamientos de Educación

6 guarderías

6 Escuelas de enseñanza básica

Con respecto a los equipamientos de educación, existen 5 escuelas que son gestionadas por el ayuntamiento de Maceió y 1 por el gobierno del Estado de Alagoas, habiendo, además, unas pocas pequeñas escuelas particulares que practican precios bajos debido a que apenas existe demanda para este servicio pagado. No hay escuelas que ofrezcan cursos de bachillerato, al llegar a este nivel educativo, los estudiantes están obligados a desplazarse y a buscar instituciones de enseñanza fuera de los límites de la UDH. Los equipamientos de guarderías tienen un gran déficit en el sentido de que la demanda es mucho mayor que la oferta. Suelen faltar plazas en las escuelas y, sobretodo, en las guarderías. Muchos eventos, a ejemplo del trabajo de niños y la implicación a las redes delictivas son estimulados por este déficit.

Ante el déficit de equipamientos, el gobierno implementó una estrategia alternativa a la incapacidad de oferta: este espacio es asistido por servicios de autobuses gratuitos gestionados por el gobierno del Estado para llevar y recoger a los estudiantes de escuelas públicas ubicadas fuera de la Unidad de desarrollo, con destaque para uno de los más grandes centros de educación de América Latina, el *Centro de Estudos e Pesquisas Aplicadas (CEPA)*¹²¹, alejado, aproximadamente, 16 kilómetros del local.

En términos de déficit cualitativo, a lo largo del curso, los equipamientos de educación cuentan con muchos días festivos, reformas y huelgas de los profesionales, ambos sucesos inciden en la reducción de la calidad de la formación ofrecida. Por otra parte, debido al contexto de violencia, las madres tienen miedo a que sus hijos recojan el autobús y se vayan a escuelas

¹²¹ Dentro del Complejo educacional CEPA existen 11 colegios, instituciones dedicadas a cursos de idiomas, a actividades culturales y deportivas y una biblioteca pública.

distantes debido a la potencialización del poder de captación de las redes delictivas en la medida en que se aleja del espacio familiarizado; por consiguiente, es común la opción de no utilización del servicio del autobús, prefiriendo mantener a sus hijos fuera de la escuela.

Equipamientos de sanidad

2 Unidades de Salud

5 unidades de salud dirigidas al Programa de Atención Básica ubicados dentro del área de la Unidad de Desarrollo;

1 unidad de atención especializada que aunque no se encuentre inmediatamente dentro de los límites de la Unidad, asiste a la población local.

Además de los equipamientos anteriormente listados, este espacio es de actuación del Programa de Salud de la Familia (PSF) que, en este caso, cuenta con 15 equipos compuestos por médicos, dentistas y enfermeros. Las Unidades de salud atienden en el marco del programa PSF y asisten a la población con demanda espontánea. Las principales debilidades de los equipamientos de sanidad se vinculan a las dimensiones cualitativas. Es decir, los servicios de salud funcionan mal. Los discursos de los usuarios involucran quejas sobre la falta de recursos y medicinas, y la atención de los profesionales que es de mala calidad. En este contexto, aunque haya equipamientos y recursos humanos, los objetivos se mantienen alejados de los papeles desempeñados por las instituciones de salud. Pese a estos aspectos negativos, los indicadores de salud mejoraron en el tiempo, pudiendo ser reflejado en la dimensión del crecimiento presentado por el componente “longevidad” del Índice de Desarrollo Humano de la UDH.

Plazas y Espacios Públicos

En acuerdo con la normativa de la política urbana nacional, antes de ser entregados, los conjuntos deben estar dotados de espacios y equipamientos dedicados al ocio y a la sociabilidad. Por lo general, estos espacios están incluidos en los proyectos habitacionales iniciales, sino, suelen ser frutos de acciones clientelistas y puntuales, sea por intermedio del Estado o por acciones particularmente desarrolladas. En este último caso, suelen surgirse en medio del carácter temporal, cuando la efectuación de estas acciones se concentra en periodos electorales. La oferta de estos espacios es insuficiente, así como son insuficientes las actividades dedicadas al grupo de los adolescentes y de los jóvenes. La desocupación acentúa la vulnerabilidad a sucesos como el embarazo precoz y a la participación a las redes delictivas.

El mantenimiento y la adecuación de estos espacios cambian según los conjuntos que componen a la Unidad, variando de acuerdo a la capacidad de articulación de los vecinos. La figura 7.9., a continuación, señala un ejemplo de una cancha ubicada en el Conjunto Carminha que lleva un poster con un mensaje de gratitud a la persona (habitante del conjunto) responsable por adecuar este espacio a las demandas locales. Esta situación representa la individualidad intrínseca en la mejoría y la adecuación de los equipamientos y servicios al público que los reciben.

Figura 7.9.

Ejemplo de cancha en el Conjunto Carminha



Fuente: Propia autora (2016)

Por lo general, existen espacios destinados al ocio pero les hace falta el servicio de mantenimiento periódico. Aunque tengan calidad relativa, la población local ocupa a los espacios sin mayores restricciones, incluso por la noche, aunque condicionado y vulnerable a la coyuntura de violencia y a las normativas paralelas establecidas por el mercado del tráfico. En los periodos de paz, los niños juegan en las calles y los vecinos charlan en las aceras. La constante presencia de la policía inhibe, en cierto modo, las situaciones de violencia.

Juntamente con los espacios públicos, las iglesias, sobretodo, las (muchas) evangelistas actúan como núcleos de convivencia y de apoyo a la población, muchas iglesias evangelistas se vuelven en verdaderos núcleos de sociabilidad local. Estos espacios representan la base y la referencia en términos de valores y de comportamientos para gran parte de la comunidad de fieles. Los líderes de estas asociaciones religiosas suelen tener, además, fuerte influencia política, convirtiéndose, en muchos casos, en los propios políticos.

2 Bases de vigilancia comunitaria de la Policía Militar

Las bases de vigilancia policiales son equipamientos de seguridad dirigidos al monitoreo y al mantenimiento del orden implantados dentro de la Unidad. Una de estas bases se ubica en el Conjunto Selma Bandera y fue la primera a ser implantada en el Estado de Alagoas. La otra base está en el conjunto Carminha, siendo construida cuando este espacio fue reconocido como uno de los más peligrosos de la ciudad, con incidencia de crímenes violentos contra la vida victimando a personas que no participaban de las redes delictivas.

Por otra parte, la policía realiza las vigilancias constante en coches e, incluso, en helicópteros. Los Vales do Benedito se trata de un espacio con constantes sucesos de incautaciones de drogas. Es decir, las estrategias de represión se hacen presente en los conjuntos por medio de las acciones de la policía.

Movilidad Urbana

La movilidad de la población está garantizada por medio de una red de autobuses de una empresa privada que asiste a todos los conjuntos habitacionales del barrio Benedito Bentes. Los autobuses tienen paradas distribuidas dentro de una red que se integra a terminales y, desde estos, a todos los espacios de la ciudad. La frecuencia de los autobuses es alrededor de 20 o 30 minutos, con ampliación de la asiduidad en los horarios con mayor demanda, es decir, al inicio de la mañana y finales de la tarde.

Figura 7.10.

Terminal Benedito Bentes



Fuente: Alagoas 24 horas (2017)

Figura 7.11.

Terminal Frei Damião



Fuente: Superintendencia de Transporte e Trânsito de Maceió (2015)

La movilidad urbana fue un aspecto que mejoró significativamente teniendo en cuenta el período de origen de los conjuntos más antiguos. El transporte público cumple de la función de conectar el espacio a la ciudad, aunque haya deficiencias considerables, sobre todo, respecto a la frecuencia de los servicios y al estado físico de los autobuses. Los moto taxis es el servicio de transporte más popular dentro de la Unidad, siendo el medio más fácilmente encontrado por las calles, la demanda por este servicio se concentra alrededor de las conexiones entre los

conjuntos de la UDH y el Benedito Bentes, donde los precios practicados son superiores a los del transporte regular de autobuses. La frecuencia más elevada garantiza la demanda de este tipo de transporte, siendo los moto taxistas, profesionales, mayoritariamente autónomos. En el espacio se encuentra, aun, un gran número de bicicletas y de motos individuales.

El acceso al servicio de transporte es limitado más por los costes de los mismos que por el déficit cuantitativo propiamente. La condición socioeconómica marcada por los bajos ingresos inhibe la capacidad de movilidad de los individuos. Los precios de los billetes para acceder a los autobuses urbanos representan significativas proporciones de los presupuestos, al tiempo que se predominan los rangos de renta familiar de hasta 1 sueldo mínimo¹²² asociados a ocupaciones que generan ingresos inestables e informales.

7.2.3. Políticas públicas y organización de la sociedad civil.

Esta Unidad fue constituida en medio de la actuación de la política impartida por el Estado – gobierno de Alagoas y el ayuntamiento de Maceió – y por prácticas clientelistas de políticos locales, siendo, en este sentido, un espacio directamente ligado y estructurado sobre la base de la política pública. Al tratarse de la unión de antiguos asentamientos precarios, esta UDH se vuelve especialmente vulnerable porque heredera las condiciones de desventajas anteriores. La presencia de elementos de vulnerabilidad lo deja apto a este espacio para acceder al conjunto de distintas acciones de política pública en términos de asistencia y de protección social.

Por otra parte, al agregar varios asentamientos precarios provenientes de otros contextos anteriores, hay resistencia en trabajarse en conjunto con la totalidad de la gente en medio de la desconfianza y, en cierto modo, del micro xenofobia ante desconocidos. Este suceso es reforzado por las reglas establecidas por el comercio de drogas que incide en marcadas divisiones de territorios, definiendo los lugares en donde frecuentar y con quien relacionarse. Por lo general, se nota mayores niveles de organización y de articulación social dentro de los conjuntos más antiguos; y, menores en los espacios más nuevos. Esto se justifica por la constitución de redes de confianza que lleva tiempo para consolidarse.

Desde su origen, esta Unidad tiene muy marcada la actuación de la política pública urbana en la medida que se constituyó por la conjunción de distintos proyectos con recursos del gobierno central con contrapartida del estado de Alagoas y del municipio de Maceió. Los procesos de ocupación espontánea y de constitución de asentamientos informales surgidos

¹²² El precio del billete de los autobuses urbanos valen R\$3,75 y el sueldo mínimo es R\$954,00.

dentro de los límites de la Unidad cuentan, también, con proyectos de remoción de estas familias hacia viviendas o pisos formales al mismo local.

Las políticas públicas impartidas por el Estado, así como los presupuestos dedicados a cada una de ellas se describen en el recuadro 7.3., a continuación.

Recuadro 7.3.

Políticas aplicadas en el Vales do Benedito

Programas	Papel	Presupuesto (2017) R\$	Presupuesto (2015) R\$	Variación (2017- 2015) R\$	Familias asistidas (2017)	Familias asistidas (2015)	Variación (2017-2015)
Bolsa Familia	Programa de transferencia directa condicionada a los criterios: 85% frecuencia enseñanza básica; 75% frecuencia de enseñanza media y vacunas al día a cada 6 meses.	99.047.995	137.867.845	-38.819.850	58.355	84.631	-26.276
Red socio asistencial CRAS y CREAS	Red de protección contra sucesos negativos y solución de conflictos.	17.128.580	16.516.077	612.503			
Alimentación y Nutrición	Iniciativas de protección alimentaria con oferta de canastas básicas y gestión del programa Mesa Brasil.	1.246.080	16.415.000	-15.168.920			
Cooperativa de Reciclaje	Recogida y gestión de la basura producida.	Sin presupuesto público	Sin presupuesto público				

Fuente: Portal da transparencia y leyes presupuestarias anuales de Maceió

El recuadro 7.3. señala el papel y el presupuesto aplicado a menor nivel espacial de las principales políticas actuantes en la Unidad Vales do Benedito. Todas las informaciones

presentadas en el recuadro se refieren a los datos de Maceió como un todo. El impacto del programa *bolsa familia* se da en la dinámica económica del entorno, sentido, especialmente por medio del estímulo y de la viabilidad de los pequeños comercios. El *Bolsa Familia* actúa como un complemento de renta, en ello, un alto porcentual de los residentes (68,18%) depende de los beneficios del gobierno para subsidiar a su supervivencia, aunque los valores de los beneficios sean insuficientes, *per si*, para garantizar el mantenimiento de los hogares.

En un primer momento se señala que la política de asistencia no tiene presupuesto definido por la normativa como los casos de las políticas de salud y de educación. Además, el estado de Alagoas y el municipio de Maceió son territorios dominados por la derecha política e, históricamente, ha atribuido poca importancia a esta dimensión de protección ofrecida por la política pública. El control más estricto de los requisitos del programa en el tiempo llevó a que menos familias estuviesen aptas a recibir los beneficios, de modo que los números de familias asistidas y el valor de los presupuestos se redujeron significativamente desde 2015. En este sentido, el hambre se convierte en un problema que gana, gradualmente, mayores proporciones.

En el local, los servicios de asistencia social son ofrecidos, básicamente, por medio de los equipamientos CRAS y CREAS. Los beneficios eventuales (canastas básicas y canastillas gestacionales), grupos de convivencia, el monitoreo de las familias en situación de vulnerabilidad en el marco del Programa de Acompañamiento Integral a la Familia (PAIF) y el acudimiento a los individuos que sufrieron sucesos violentos son las principales actividades ofrecidas por medio de estos equipamientos.

La política social de asistencia ofrecida por el CRAS se divide entre las visitas de monitoreo a las familias vulnerables dentro del Programa de Apoyo y Fortalecimiento de Vínculos y grupos de convivencia dentro del espacio del CRAS. Los servicios de estos Centros no abarcan a todo el territorio de la Unidad, quedan fuera de su influencia 3 conjuntos habitacionales, aunque los servicios asistan al público residente en los conjuntos excluidos eventualmente.

Con respecto al CRAS, dos situaciones influenciaron negativamente el ofrecimiento de los servicios en esta Unidad de desarrollo. De un lado, el recorte de recursos destinados a las acciones, aunque sin recortes de las acciones específicamente, manteniendo las estructuras físicas y a los funcionarios. Según los funcionarios de estos Centros, la reducción de recursos (combustible, alimentación, material de los cursos, etc.) incidió sobre la menor disponibilidad cuantitativa y cualitativa de los servicios. De acuerdo con la asistente social local, las acciones debilitadas empezaron a ser efectivamente sentidas por los beneficiarios desde octubre de 2017.

Por otro lado, en medio del escenario de crisis económica y de ampliación de los niveles de paro, se amplió la cantidad de personas en condición de vulnerabilidad y, por consiguiente, la demanda por los servicios del CRAS, especialmente por las ayudas de urgencias, a ejemplo de las canastas básicas que tuvieron recortes drásticos en los presupuestos. Asimismo, tras el cambio de gobierno, el beneficio de la canasta nutricional dirigida a los bebés recién nacidos pasó a formar parte del conjunto de servicios ofrecidos por el CRAS. La mayor parte de las demandas para este equipamiento se centran en las acciones dirigidas a la solución de cuestiones más inmediatas: canasta básica, beneficios de prestación continuada o asistencia funeraria.

El CRAS tiene, además, actividades culturales en donde los grupos de convivencia son las principales formas de sociabilidad. En los dos CRAS de este espacio, existen 4 grupos de adolescentes, 8 grupos de niños, 2 grupos de personas mayores y 2 grupos de mujeres. Los servicios de convivencia tienen más asistencia entre los niños. Los jóvenes son poco asiduos en las actividades del CRAS en la medida que buscan actividades más dinámicas. Los recursos humanos, los espacios físicos, así como la indisponibilidad de materiales son inadecuados a las necesidades y a los intereses de estos grupos. Comúnmente se encuentran historias de jóvenes que participaban de las actividades cuando eran niños, pero que desertaron del local en la medida en que el equipamiento se volvió poco interesante o atractivo y no fueron capaces de responder a las expectativas de estos grupos. En los grupos de convivencia dirigidos a los adolescentes, asisten al público con hasta 17 años, siendo estos son los grupos con mayores niveles de deserción registrado en todo este servicio del CRAS.

Las funciones de este equipamiento se dirigen para prevenir las situaciones de riesgo, para solicitar la adquisición de servicios y para gestionar los encaminamientos a las demás instituciones públicas. Tras el recrudecimiento de un Estado neoliberal, el contexto de vulnerabilidad viene empeorando en el entorno y aumentando la demanda por los servicios del CRAS. Las políticas de asistencia social que involucran a la protección básica y a la protección especial tienen actuaciones limitadas por las restricciones de recursos y de espacios, ante al entorno dominado por familias vulnerables.

Asimismo, el CRAS ejerce también el papel de articulador de la Comunidad, formando, junto con las asociaciones y con la base comunitaria de la policía, micro institucionalidades que actúan en los subterritorios de manera particularizada. En este sentido, se observa la integración institucional para viabilizar acciones, a ejemplo del programa *Mesa Brasil* que es gestionado por las juntas de vecinos, pero, que a la vez exige la posesión del número de la

seguridad social para accederlo, siendo este número facilitado por el CRAS. En el CRAS ubicado en el conjunto Selma Bandeira se ofrece la atención descentralizada del CadÚnico¹²³ desde la fecha de su inauguración en 2015.

El segundo equipamiento dedicado a la oferta de las acciones de la política social se refiere al CREAS local que abarca todo el territorio del Benedito Bentes y Antares, sumando más 200 mil habitantes. El CREAS actúa como soporte a la solución de problemas puntuales que surgen según demandas específicas. De acuerdo con los discursos de los funcionarios, en el CREAS, la mayor demanda del equipamiento proviene de personas mayores en situación de abandono y de trastorno mental. En medio de una gran demanda ocasionada por la concentración de un público vulnerable, es común seleccionarse a los casos más graves debido a las limitaciones de recursos humanos y físicos, dejando las demandas menos urgentes para un segundo momento. La principal función del CREAS es la de ser soporte en la búsqueda por encontrar las soluciones a los problemas surgidos en el entorno. Con respecto al tiempo, no hubo recortes significativos en los recursos para esta versión de la política en Alagoas.

Aunque el área de actuación de los CRAS sea más restringidas con respecto al CREAS, su actuación y sus servicios son considerablemente más amplios en el sentido de que se trabajan con medidas de prevención (y no solamente con casos ya sucedidos), contando con asociaciones con instituciones dentro y fuera del área de la UDH, articuladas para ejecutar acciones particulares.

Por lo general, las relaciones con los beneficiarios se establecen de forma vertical, no habiendo una expresiva cultura de lucha organizada por los usuarios para que los servicios sean ofrecidos con calidad; eso se aplica tanto a las políticas con acciones más generales como las de salud y educación, como a las medidas particulares diseñadas para atender a las necesidades específicas. En términos participativos, la implicación de la comunidad es baja o nula. Eso tiene relación, también, con el desconocimiento de las funciones y de los procedimientos necesarios para acceder a los servicios ofrecidos por cada uno de los equipamientos disponibles, destacando los dirigidos a la asistencia.

En términos de organización de base, pese las limitaciones derivadas de la multiplicidad de orígenes, algunas iniciativas puntuales de organización de la sociedad civil son verificadas en los límites de la Unidad, aunque con baja adhesión/ participación ciudadana considerando la dimensión del espacio. Existen juntas de vecinos en casi todos los conjuntos habitacionales,

¹²³ Hace la gestión de las habilitaciones para acceder a los programas y a los beneficios del Gobierno, a ejemplo del Bolsa Familia.

obedeciendo a un mayor o menor grado de adhesión, de cohesión y de articulación. En ello, existe una relación directa entre la capacidad de articulación con la antigüedad del conjunto, con la calidad del entorno y con la dotación de equipamientos urbanos.

Los movimientos sociales identificados en los Vale do Benedito se organizan obedeciendo a una estructura dispersa (guardando relación con la actuación restricta al entorno inmediato del conjunto) y poco articulada, aunque haya comunicación y un relativo conocimiento acerca de las prácticas presentes en los distintos espacios de los conjuntos. Por lo general, los núcleos de los movimientos sociales parten de iniciativas individuales sin actuación coordinada entre los residentes. El establecimiento de las acciones políticas tiene en el local, un doble carácter que gira alrededor del clientelismo y de los intereses electorales, donde la asociación con el sector público surge como respuesta a las demandas estratégicas, sean estas puntuales o corrientes.

La Unidad cuenta con la actuación de distintas asociaciones de moradores que cumplen el papel de intermediación entre los organismos públicos y la población. Las principales articulaciones se relacionan con las necesidades inmediatas presentes en el espacio, sobre todo, en términos de equipamientos y servicios puntuales. Las asociaciones de moradores también gestionan la aplicación de programas específicos, como el caso del programa Mesa Brasil y del programa de distribución de leches. Estas asociaciones promueven, además, actividades de formación y de inserción en el mercado laboral: cursos profesionales y distribución de currículos; socioculturales: grupos de convivencia y danzas; y, deportivas: fútbol y jiu-jitsu puntuales.

Las asociaciones promocionan actividades deportivas y de ocio, juntamente con las alternativas para generación de empleo y renta para la población por medio de los proyectos de educación/ alfabetización para jóvenes y adultos. Asimismo, existen convenios específicos con el poder público y con empresas que ofrecen soporte en la búsqueda de empleos, los resultados de estas acciones, aunque puntuales, son positivas. Las iglesias evangelistas asumen un rol que se asemeja, en menor escala, a los trabajos de las juntas de vecinos al subsidiar/ intermediar las necesidades y urgencias particulares que se presentan cotidianamente, siendo, además, soporte espiritual y núcleos de convivio en medio de las muchas precariedades.

Considerando de la UDH en el todo, hay una desarticulación interna entre los conjuntos para reclamar mejorías en el hábitat. No obstante, existen iniciativas puntuales que son ejemplos de organización social, como la asociación de moradores del conjunto Selma Bandeira que tiene 19 años, cuenta con gran adhesión local y participación activa de la comunidad con más de 4

centenas de asociados. Su sede física funciona todos los días hasta las 22h, en ella, hay una pequeña escuela dirigida a la educación de adultos durante el período nocturno. Por medio de esta asociación se ofrece cursos de capoeira, zumba, programa de distribución de leche (acción cortada en 2017) y el programa Mesa Brasil que distribuye productos alimenticios diversos. La participación en acciones de distribución de alimentos es impartida por voluntarios locales. Esta entidad también realiza la intermediación con el poder público y empresas en medio al servicio de encaminamientos de currículos, especialmente de los jóvenes.

Otra asociación, la del conjunto Luiz Pedro ofrece cursos de corte y costura, bordado, albañil, electricista, etc. e intermediación junto al mercado de trabajo en conjunto con la asociación del conjunto Selma Bandeira. Existe aún la cooperativa de gestión de basuras en el conjunto Freitas Neto que gestiona y aprovecha las basuras recogidas en el local, esta experiencia implica en resultados positivos aunque restringidos a los participantes y sin grandes efectos en el espacio de la Unidad. Asociaciones de fines específicos de atención a las mujeres y grupos organizados por las iglesias evangelistas son marcadas por la ayuda mutua y por el acudimiento de emergencia a los reclamos cotidianos que surgen. Estas redes de solidaridad se muestran especialmente importantes en el sentido de acceso a las oportunidades laborales y generación de fuentes de ingresos en la medida en que se conforman pequeños subgrupos de protección local.

La articulación entre los movimientos sociales parte de demandas sumamente condicionadas al soporte a las actividades y necesidades cotidianas, en este sentido, la participación de las personas en las actividades desarrolladas por estos movimientos suele ser animada por las necesidades que surgen en el día a día y que son urgentes (falta de agua, recorte en el abastecimiento de energía eléctrica, funeral, botellas de butano, etc.). En este contexto, los movimientos sociales tienen un relativo acceso a los actores del poder público aptos a solucionar las demandas urgentes, pero sin mayores aportes a largo plazo. Asimismo existen ONGs con acciones puntuales que aunque tengan resultados positivos, no alcanzan a todos. Ambas iniciativas coinciden con la baja participación de los jóvenes, este contexto apunta hacia el poco atractivo ejercido sobre este grupo de edad.

“Escúchame, es como te lo digo: tanto aquí (asociación de moradores) como en el CRAS, como en la escuela tenemos gran dificultad atrae a esta gente (los jóvenes) ¿sabes? No un poco desconectados, tenemos profesor de todo, tenemos espacio, es decir, era para todo estar lleno” (Marcos, líder comunitario local).

Los jóvenes son especialmente más desconectados de las instituciones formales. La gran debilidad al ejecutar las políticas diseñadas (*TopDown* y de base) en el local es la baja/nula participación de los jóvenes, tal como lo apunta el discurso anteriormente señalado por uno de

los líderes comunitarios. Pese a la existencia de acciones políticas con actividades dirigidas a los residentes, la baja adhesión de los jóvenes es un suceso común en los principales equipamientos y servicios presentes en la UDH. La ausencia de políticas atractivas para los jóvenes en situación de alta vulnerabilidad social y la falta de espacios públicos que abarquen todo el espacio de la Unidad son cuestiones que se vuelven especialmente empeoradas por la existencia de controles de territorio del narcotráfico.

Para los jóvenes, tanto las instituciones y acciones formales (los servicios de convivencia en los CRAS y la escuela), como las iniciativas de base se muestran insuficientes e ineficientes al tiempo que son poco atractivas para estos grupos. Hay, por lo tanto, una falta de una política vuelta al público adolescente y joven señalando la necesidad de estimularse la resiliencia, (en el sentido de que la cuestión se centra en el mantenimiento de la asistencia en el tiempo) y que sean interesantes para ellos. Juntamente con las acciones de largo plazo, las iniciativas dirigidas a los jóvenes representan las principales debilidades de las políticas aplicadas en esta Unidad de Desarrollo Humano.

7.2.4. Vulnerabilidad, marginalización y aislamiento social

La principal característica de la Unidad de Desarrollo Vales do Benedito reside en la unión de diversos espacios precarios en el mismo local, es decir, se trata de un espacio final de un proceso de traslado de condiciones de precariedad y de vulnerabilidad relacionadas a la pobreza existentes en diversos asentamientos informales. Los proyectos habitacionales de viviendas formales lograron reducir significativamente las deficiencias representativas de la ciudad informal, fundamentalmente caracterizadas por la inadecuación del entorno. Se pudo amenizar la precariedad estructural, pero las condiciones de vulnerabilidad social basadas en la baja preparación educacional y en las relaciones desventajosas en el mercado laboral se mantuvieron, pasando a ser negativamente influenciadas por la localización periférica de la UDH.

Es decir, las consecuencias positivas de las reubicaciones se dieron debido al acceso al entorno urbanístico con mejor infraestructura y en, algunos casos, con ahorros en los gastos de alquiler en los presupuestos de las familias, pero, por otra parte, incidió en el rompimiento de vínculos establecidos en los antiguos espacios de residencia. En muchos casos, los antiguos asentamientos representaban la proximidad de las alternativas de supervivencia tanto en términos de acceso a los locales de empleo como por el soporte que ofrecían los capitales relaciones construidos en el tiempo. En este nuevo contexto, la confianza es especialmente

debilitada a la vez que es más grande la falta de identidad entre los residentes. Estos contextos inciden sobre la disminución de los grados de confianza y la menor capacidad de organización social de base local. Es decir, la unión de diferentes localidades implica sobre la pérdida del sentido de comunidad interno, lo que lleva tiempo para volver a construirse.

En la medida en que se entregan las viviendas en los límites periféricos de la ciudad, se rompe con los ciclos y con las estructuras anteriormente establecidas, al tiempo que, en cierto modo, se aísla – física y socialmente - a los individuos beneficiarios. Al considerarse la dimensión de la UDH, la gente es poco articulada, donde las diferencias respecto a las procedencias cumplen un rol determinante sobre la cohesión interna al tiempo que siempre existen nuevas personas que son desconocidos provenientes de otros espacios precarios, irregulares y estigmatizados. En medio de los procesos de traslados se dejaron atrás lugares reconocidos en donde había relaciones comunitarias basadas en identidades de orígenes, y, a veces, trayectorias de movilización social más densas.

En sus discursos, los moradores, en distintas ocasiones expresan el cuidado al establecerse relaciones con los vecinos, y, sobretodo, señalan la necesidad de mayor precaución y vigilancia destinada a los hijos, evitando que no establezcan contacto con los demás, esperando no tener problemas en el futuro, especialmente, los relacionados con las posibles participaciones en las redes delictivas. Surge, internamente, un comportamiento de “miedo al otro” que es muy marcado y del que ellos mismo son víctimas a nivel externo. Se trata de un micro xenofobia estructurada sobre la desconfianza y el desconocimiento incidiendo, en cierto modo, en el debilitamiento y rompimiento de los lazos internos, afectando especialmente a los jóvenes.

Los jóvenes son el grupo más propenso a formar parte de las redes estructuradas alrededor del narcotráfico. Es sobre este grupo en que se recae la más fuerte presión mediática y culturales hacia el consumo como fuente de integración social capitalista. Siendo, también, sobre ellos donde se establecen las barreras más consistentes hacia la integración formal impuestas por los estigmas, destacadamente a las relacionadas al mercado laboral y a las redes de sociabilidad e institucionalidad fuera del entorno inmediato de la Unidad.

El estigma establece los límites y la resistencia a la convivencia. La asociación del espacio de la Unidad con la concentración de casos delictivos y con actores implicados en las redes criminales incide sobre resistencias - la negación - por parte de agentes foráneos en llevar servicios como entrega de comida o de taxi; así como, se identificaron relatos de discriminación a la hora de buscar trabajo por tan solo vivir en la Unidad.

“Es así siempre, hace mucho que estoy buscando trabajo, pero es siempre lo mismo, uno mira a mi currículum y ve que soy del Carminha (uno de los conjuntos de la Unidad) y ya me rechazan. Es decir, esto se vuelve muy complicado” (Brenda, joven local).

Este proceso de estigma y de discriminación conlleva a un ciclo de convivencia sumamente restringido al entorno inmediato, estructurando los contextos para el aislamiento a corto y a largo plazo. En este caso, la gran dimensión de la concentración de personas pobres en los límites de la ciudad empeora, todavía más, las restringidas perspectivas de los habitantes, limitadas al entorno de personas pobres y de precariedades. La ubicación periférica en medio de una extensa área de concentración de pobreza disminuyó la probabilidad de interacción con realidades vividas por las clases sociales con renta más alta, al tiempo que incide en gastos de recursos de tiempo y financieros a la hora de desplazarse.

Es decir, la construcción de las perspectivas sobre las trayectorias de vida es bastante limitada por las realidades vividas en el espacio. Pese al predominio de estas condiciones desfavorables, no se puede hablar tampoco de un tipo homogéneo de público. En ello, una parte se encuentran ligadas a las instituciones de educación y de trabajo formal, aunque, esencialmente marcados por las relaciones de precariedad laboral que tienen que ver con sistemas educativos ineficaces que, por lo general, no son soportes para romper la reproducción de la situación de vulnerabilidad de las familias a largo plazo.

Esta situación de vulnerabilidad tiene como base la situación socioeconómica que se asocia con el paro y con la ausencia de recursos financieros para acceder a los recursos urbanos de mejor calidad. En este sentido, las instituciones públicas formales (de las cuales depende casi la totalidad de los residentes de la UDH) suelen ser insuficientemente capaces para subsidiar a los procesos de reproducción social o para promocionar la construcción de expectativas de trayectorias de vida más ambiciosas.

Otros elementos como la falta de documentos, los conflictos familiares, el embarazo precoz, la participación en las redes delictivas dedicadas al narcotráfico y a asaltos forman parte del estado de vulnerabilidad del espacio. Las instituciones familiares son los núcleos de protección iniciales, pero, suelen ser el espacio en donde se empieza la violencia que parte desde contextos marcados por la desestructuración familiar surgidos en el seno de una herencia generacional. Gran parte de los problemas son resultados de conflictos familiares, negligencias y la falta de apoyo a las demandas de protección vinculadas a los roles desempeñados por estas instituciones. Asimismo, la vulnerabilidad - alimentada por diversos frentes - es reforzada por

la incapacidad de las instituciones públicas formales para solucionar a los problemas existentes en espacios dominados por la precariedad.

Dos eventos se muestran como las grandes fuentes de riesgos que suelen ser determinantes a las trayectorias individuales, ambos concentrados en la etapa de juventud, son ellos: el embarazo precoz para las mujeres y la participación en las redes del narcotráfico para los hombres que asumen todos los riesgos de disminución del tiempo de vida que lo presupone. En la etapa de la niñez, los padres y las instituciones logran establecer un cierto poder sobre sus conductas, cuando los niños crecen y se vuelven adolescentes, empieza la etapa crítica en la construcción de las trayectorias individuales por tratarse de una fase de cambios importantes y de la construcción de la personalidad. En este contexto de debilidad institucional y de desestructuración familiar, ambos se vuelven poco interesantes, lo que incide sobre la deserción de las instituciones formales y de la consolidación de la socialización surgida en la calle.

Los comportamientos de los jóvenes son basados en una visión sumamente inmediatista con respecto a la propia vida, guiada por los deseos de auto afirmación, de integración y de disfrute del momento en medio de un estado de aislamiento social consolidado. Estos comportamientos que son captados en las relaciones predominantes con las políticas, están, también, reflejados en las conductas inconsecuentes de la mayor parte de los jóvenes. El largo plazo se vuelve poco importante sobre las decisiones debido a la incertidumbre que existe alrededor de su concretización.

Con respecto al embarazo precoz, aunque las mujeres tengan menos de hijos que antes, los tiene prematuramente, incidiendo en consecuencias sobre la trayectoria vital de la madre adolescente y sobre las condiciones poco adecuadas en las que nasce el niño. El hecho de convertirse en madres muy pronto desencadenan otros elementos determinantes en la trayectoria vital de las mujeres, en especial, lo de desertar la escuela para dedicarse a los cuidados de los hijos. Según, el estudio de diagnóstico sobre el perfil de las familias, realizado por el CRAS Cidade Sorriso I, en 2010, la mayoría de las familias tiene jefatura femenina. Los ciclos de pobreza son alimentados, parcialmente, por la alta proporción de incidencia del embarazo precoz entre las mujeres al paso que se disminuye las condiciones estructurales y psicológicas para seguir con la formación educacional e insertarse en el mercado laboral con más calidad.

El embarazo precoz es un comportamiento fruto de la actuación conjunta de factores complejos que involucran desde aspectos culturales hasta la ausencia de políticas públicas

adecuadamente diseñadas y dirigidas a los adolescentes (falta de actividades de ocio y culturales y ausencia de adecuación de los equipamientos físicos). Las familias surgen en medio de un contexto en donde apenas existe confianza en la capacidad de los efectos positivos de las instituciones formales, sobretudo, las vinculadas al largo plazo. El comportamiento guiado por la necesidad de sobrevivir cotidianamente no se encuadra en la base de cálculos de las consecuencias a largo plazo. El constituir familia tempranamente y sin planificación, así como la opción por formar parte de las redes delictivas son elementos constitutivos de este proceso.

Hay, por lo tanto, muchos núcleos familiares desestructurados que conviven con la inercia de aspectos culturales que inciden sobre comportamientos patrones responsables por alimentar los ciclos de pobreza y de marginalidad a largo plazo. Asimismo, el convivio restringido al entorno inmediato, aunque no condicionen, propician la adopción de comportamientos y la replicación de trayectorias de fracaso. Por otra parte, el déficit de equipamientos y de políticas específicas para los grupos eleva la ociosidad y el estado de vulnerabilidad de los habitantes, los jóvenes son especialmente más afectados.

La construcción de lazos de complicidad y de pertenencia internos, así como la diseminación y la replicación de conductas son potencializados por el relativo aislamiento social. Por el otro lado, los esfuerzos y el largo proceso exigido por la educación formal para lograr adquirir los recursos necesarios a la integración social tradicional dibujan las condiciones propicias para la participación en las redes delictivas, al tiempo que estas redes ofrecen ventajas inmediatas tanto en términos de recursos económicos como de poder. La violencia en este local tiene relación con las redes del tráfico de drogas, en donde los integrantes son los jóvenes. El estímulo de los jóvenes para implicarse en conductas delictivas es fomentado por un doble movimiento de rompimiento social externo y de búsqueda por articulación y reconocimiento interno. Asimismo, la posibilidad de pequeñas ganancias diarias estimula la práctica de delitos que la alimentan. En medio de un contexto de precariedad generalizada, la posibilidad de tener ingresos diarios, pese los riesgos involucrados, se revela especialmente atractiva.

Los grupos sociales presentes en el espacio se insertan en colectivos marginalizados más generales y más específicos. Son individuos, en su mayoría, negros, pobres y nordestinos, pero que, además residen en un espacio marcado por el estigma y por el cotidiano de violencia vivenciadas desde distintos ámbitos. En el día a día, los habitantes se topan con barreras culturales, psicológicas, religiosas y sociales que, a su vez, demandan comportamientos estratégicos pensados para superarlos a cada momento. Las numerosas necesidades les

condicionan a las personas a tener perspectivas de vida muy limitadas, al tiempo que les obligan a adoptar estrategias de adecuación continuada contando con los recursos disponibles en medio del contexto de privaciones.

Las necesidades surgidas en el día a día de los habitantes suelen determinar las acciones, donde el núcleo duro de las estrategias suelen limitarse a la obligatoriedad de encontrarse las soluciones a las cuestiones urgentes. Es decir, en medio de escenarios de urgencias, la atención de las familias se centra en elementos que no se relacionan, necesariamente, con la perspectiva de evitar a los sucesos negativos futuros, este aspecto se muestra fundamental para el entendimiento de las relaciones con las políticas y de los comportamientos inmediatistas que suelen predominar.

“Tú te despiertas por la mañana y no tienes nada que puedas cocinar, ahora dímelo tú, ¿qué padre o qué madre va a preocuparse con un posible embarazo de la hija adolescente?” (Ana, asistente social del CRAS Selma Bandeira).

Las necesidades cotidianas marcadas por el estado de pobreza exigen estrategias diseñadas para garantizar la supervivencia, en este escenario no sobra espacio ni, tampoco, existe capacidad derivada de la posesión de capitales para pensar o adoptar estrategias a largo plazo en el sentido de romper con los ciclos de pobreza y de vulnerabilidad característicos de este espacio desde el momento de su origen. La vulnerabilidad se basa en la condición socioeconómica y desde ahí implican en la inseguridad alimentaria, en la herencia de las condiciones de desventajas y en aspectos culturales ligados al descrédito en los papeles de los equipamientos e instituciones formales, que en este caso, presenta, también, dificultades de acceso impuestas por el déficit cuantitativo, además de enfrentarse con el típico déficit cualitativo público.

La población es desestimulada a aspirar ascensos sociales o a cambios positivos más ambiciosos a lo largo de la vida, tanto en el sentido de la capacidad de las familias (la baja auto estima) al tiempo que se miran a ellos mismos como incapaces de superar a la situación de precariedad, como por el déficit de equipamientos urbanos y por la inadecuación de las políticas para la ciudad en responder a sus necesidades. En este sentido, cuatro sucesos se relacionan directamente con el estado de vulnerabilidad de la Unidad Vales do Benedito, a saber: la baja auto estima y la desconfianza mutua entre sus habitantes, el déficit de equipamientos urbanos, la ubicación en los límites periféricos y la baja adhesión a los movimientos sociales.

Los habitantes de la UDH solían ocupar, mayoritariamente, puestos precarios ligados a los antiguos espacios en donde vivían, eran pescadores, artesanos, vendedores ambulantes que se

aprovechaban de los flujos generados en el paseo marítimo y el centro de la ciudad. El traslado de estos grupos implicó en la obligatoriedad de adopción de estrategias de adecuación al nuevo espacio que, si de un lado ofrecía una mejor calidad infraestructural, por el otro llevaba a los límites periféricos de la ciudad las vulnerabilidades sociales asociada a la pobreza predominante en los antiguos espacios. El origen marcado por la unión de espacios vulnerables y estigmatizados llevó a que la Unidad Vales do Benedito ya naciera con un conjunto de acumulaciones de desventaja originadas de los asentamientos precarios anteriores, que fueron añadidas a la condición negativa debido a la reducción de opciones de oferta laboral impuestas por la distancia.

La dificultad para encontrar plazas en las escuelas; el miedo de las familias a que sus hijos estudien lejos debido a la exposición a la violencia alejado de la vigilancia familiar (asegurando el mantenimiento de la distancia de gente desconocida); las cuestiones particulares vinculadas al mercado del narcotráfico, donde el poder de las pandillas delimita el control y la utilización de los equipamientos; y, la falta de adecuación de las instituciones y de las políticas al contexto de vulnerabilidad elevada son elementos que revelan las debilidades para promocionar las bases sólidas para el desarrollo integral de los grupos. La falta de preparo familiar se transfiere de generación tras generación. Por otra parte, el mercado laboral obedece a la estructura jerárquica en medio de una sociedad sumamente clásica y con los valores feudales impregnados en las relaciones heredadas del esclavismo.

En esta UDH conviven elementos contradictorios, tales como, la promiscuidad marcada por la centralidad de la diversión del sexo, al tiempo que se predominan aspectos religiosos sumamente represores en términos de comportamientos, sobre todo para las mujeres. Así como una política de represión muy marcada con gran presencia de la policía y la opción de gran parte de los jóvenes por participar en el delito. Los niños crecen observando a estos sucesos y asumen, desde muy pronto, estos contextos complejos como aspectos naturalizados en el día a día de este mundo “a parte”. El convivio restringido a los contextos institucionales con los profesionales y entre los vecinos son determinantes a la construcción de los impactos y de las perspectivas (positivas y negativas) de las políticas.

7.2.5. La delincuencia y la violencia.

La UDH Vales do Benedito es reconocida por concentrar gran parte del comercio de productos ilícitos de la ciudad. Al tratarse de un espacio extenso constituido a partir de otros distintos asentamientos, los niveles de organización y de control del territorio son menos

denso, concentrados y jerárquicos que los observados en los casos de las Unidades de Fortaleza. Juntamente con eso, la difusión y la consolidación de un espacio reconocido, desde el origen, como peligroso debido a la concentración de personas pobres, lo delinea con un grado elevado de aislamiento social y de desconfianza también a nivel interno, estos aspectos se vuelven determinantes sobre los estados de descoordinación en los comportamientos del crimen en la Unidad.

Las estadísticas de violencia disponibles para la ciudad de Maceió incluyen menos variables y abarca un menor período de tiempo con relación a Fortaleza y, en este caso, los datos a menor escala se delimita por barrio¹²⁴. Los valores proporcionales entre el barrio Benedito Bentes (donde se localiza la Unidad de Desarrollo) y la ciudad de Maceió pueden ser observadas por el medio de la tabla 7.3., a continuación.

Tabla 7.3.
Distribución de delitos Benedito Bentes Versus Maceió (2015 – 2018)

		Crímenes violentos letales intencionales – CVLIs	Crímenes violentos contra el patrimonio	Incautación de drogas
2018	Benedito Bentes	42	565	109
	Maceió	450	8.438	635
	Proporción (%)	9,33%	6,70%	17,17%
2017	Benedito Bentes	78	506	106
	Maceió	661	9686	855
	Proporción (%)	11,80%	5,22%	12,40%
2016	Benedito Bentes	56	638	75
	Maceió	,531	9.921	834
	Proporción (%)	10,55%	6,43%	8,99%
2015	Benedito Bentes	68	421	85
	Maceió	568	8.438	907
	Proporción (%)	11,97%	4,99%	9,37%

Fuente: Secretaria de Seguridad pública de Alagoas

¹²⁴ Las estadísticas de violencia al menor nivel de desagregación posible se refiere al barrio Benedito Bentes, que, de acuerdo con el último censo de población, tenía poco más de 88.000 habitantes. Aunque no haya informaciones restringidas exclusivamente a los límites de esta UDH, se permite una aproximación a las dimensiones cuantitativas y cualitativas de los sucesos.

Los crímenes registrados en la Unidad se concentran en los CVLIs, donde todo el barrio retiene alrededor del 10% del total de Maceió, y las elevadas aún proporciones de incautación de drogas, sobre todo en los dos períodos más recientes. Los crímenes contra el patrimonio son menos expresivos respecto a los otros dos tipos, la existencia de un valor todavía relevante se debe, mayoritariamente, a los casos sucedidos fuera de los límites de la Unidad y dentro del Conjunto Benedito Bentes. En la medida que ambos forman parte del mismo barrio, las estadísticas están agregadas.

El espacio de la Unidad de desarrollo Vales do Benedito es identificado por la policía como el que tiene niveles más críticos y extremos de casos de violencia de la ciudad. Según los discursos de los policías locales, los habitantes están obligados a convivir con casos de homicidios con gran frecuencia, en donde se resaltan, los sucesos violentos marcados por la crueldad. La asiduidad de los crímenes contra la vida construye una percepción de naturalidad ante a estos sucesos¹²⁵. El discurso de uno de los líderes comunitarios local expresa la naturalización/ banalización de la violencia, haciendo referencia a un franco proceso de exterminio de la juventud masculina.

“Sabes, todo es muy triste porque ves a los niños desde muy pequeños y, poco a poco, uno a uno se muere antes de que llegue a la edad adulta” (Jalon Lima, líder comunitario conjunto Carminha).

Por medio del discurso de este líder comunitario, se puede notar, primero la existencia de gran número de personas asesinadas, casi que en la totalidad debido a la implicación en el narcotráfico; y, segundo, la prematuridad con lo que los jóvenes son víctimas de homicidios. La Unidad Vales do Benedito presenta una peculiaridad con respecto a la violencia, al tiempo que es un espacio que nació conviviendo con la delincuencia. La concentración de vulnerabilidad social y de factores propicios a la participación en el crimen (heredada de los antiguos asentamientos) ganó mayores dimensiones en medio de la coincidencia temporal de la expansión espacial de la UDH y de los indicadores de violencia de Maceió a lo largo del año 2000. La precariedad de la calidad de vida y la violencia son sentidas en diferentes ámbitos de esta Unidad de desarrollo e incide, igualmente, en múltiples trastornos concretos y simbólicos, objetivos y subjetivos sobre el cotidiano de los personas.

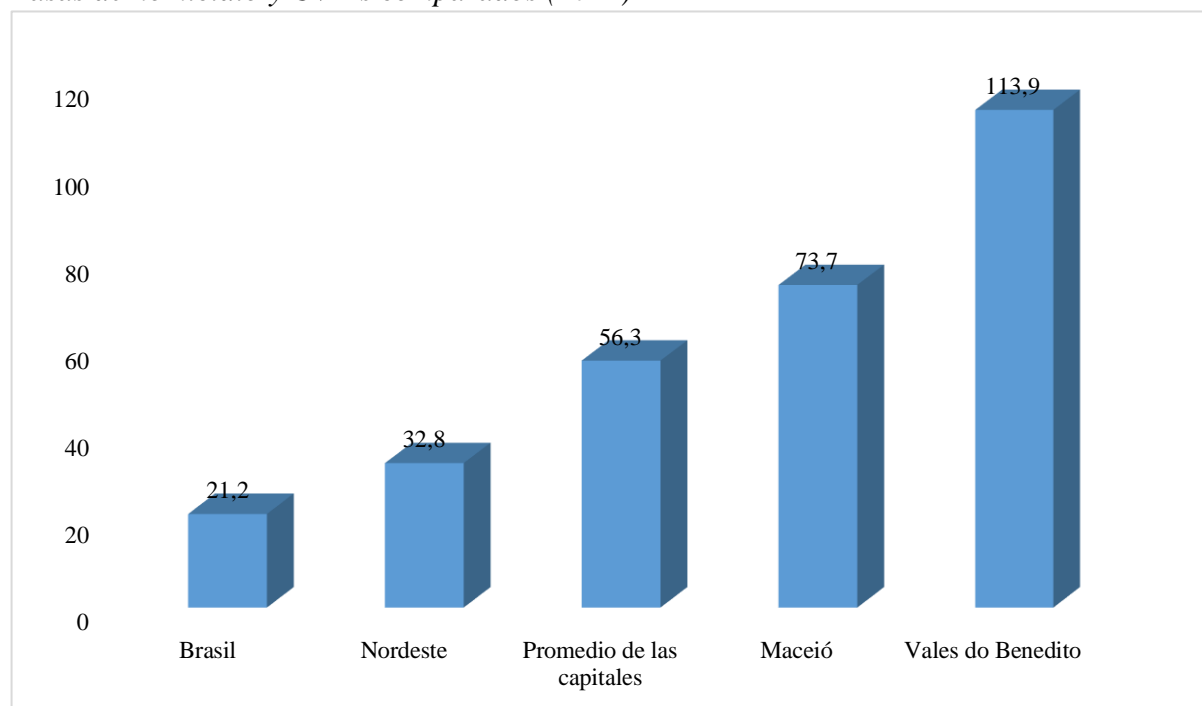
La delincuencia y la violencia asumen una dinámica compleja que es alimentada por sistemas y actores externos, siendo capaz de mantenerse, pese el esfuerzo por combatir las y la

¹²⁵ Los crímenes contra la vida son capaces que generar impactos notables sobre la estructura de la pirámide de edad.

gran cantidad de gente que muere al año. Asimismo, los sucesos violentos convivieron y conviven con un contexto de tendencias de mejorías sociales y económicas registradas en el periodo reciente. A lo largo de la primera década del siglo, el IDH pasó de la clasificación muy baja a una baja, donde las políticas se volvieron más consistentes y presentes (pese las debilidades ya señaladas), mientras tanto, la UDH se consolidaba como el espacio más peligroso de la ciudad. La principal expresión de la elevada proporción de personas implicadas en las redes delictivas es expresada por la alta tasa de CVLIs¹²⁶ registrados en el local. La comparación entre las tasas de homicidio en Brasil, Nordeste, capitales de Nordeste y Maceió y las tasa de CVLIs¹²⁷ en la Unidad son descriptas en el gráfico 7.12., a continuación.

Gráfico 7.12.

Tasas de homicidio y CVLIs comparados (2014)



Fuente: Secretaria de Seguridad Pública de Alagoas

Se puede observar que las tasas que aproximan a los números de homicidios de la Unidad de desarrollo Vales do Benedito representa casi el doble de la presentada por Maceió en 2014,

¹²⁶ De igual modo a las estadísticas definidas en Fortaleza, los CVLIs encuadrados como crímenes intencionales, no se incorporan en este conjunto la actuación de la policía que opera bajo el comando del Estado y sin tener la intención de incurrir en homicidios.

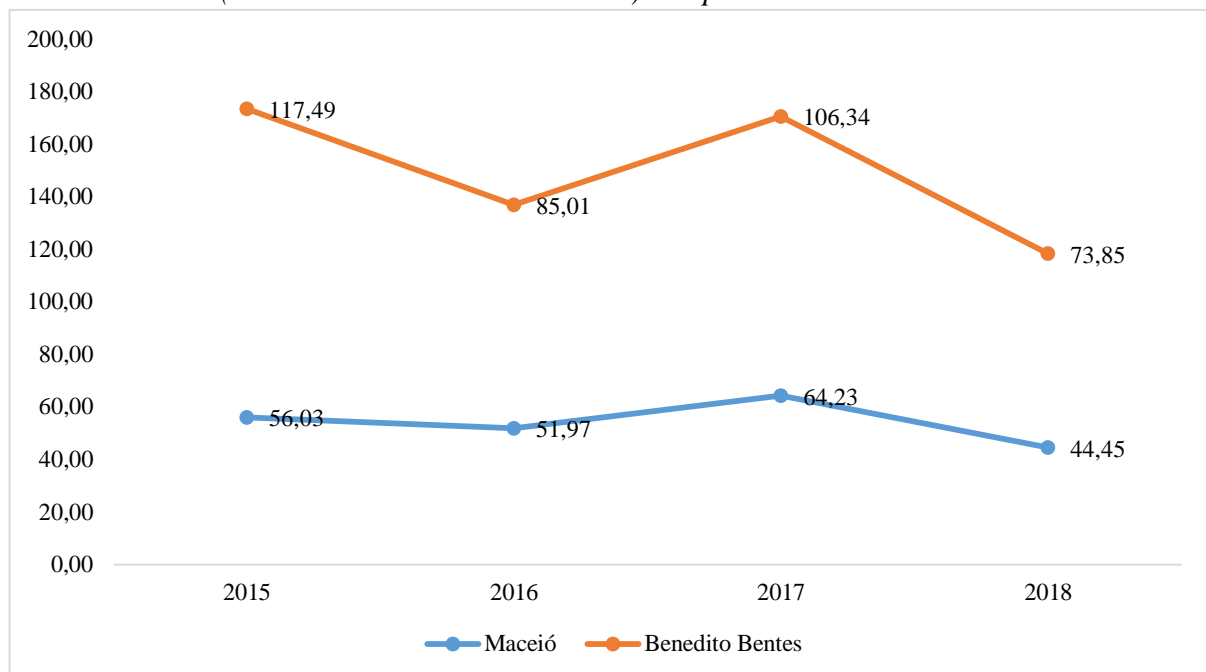
¹²⁷ Se hizo un cálculo de estimación del CVLI del Benedito Bentes con base en las informaciones facilitadas por la secretaria de seguridad pública del Estado. En 2014, todavía no habían estadísticas oficiales respecto a esta variable.

que en este año era la segunda capital más peligrosa de Brasil, quedando detrás de Fortaleza solamente. A partir de estas informaciones, se nota que esta unidad contribuye para presionar hacia arriba la tasa de homicidio de la ciudad. La naturalización y la banalización de las muertes se dan por el propio contexto marcado por historias de vida delineadas por dificultades desde el nacimiento.

La comparación de los movimientos de las tasas de CVLIs del conjunto Benedito Bentes y de la ciudad de Maceió en el tiempo puede ser verificada por medio del gráfico 7.13. a continuación. Las informaciones oficiales están disponibles desde el año 2015, así, los datos revelan las tendencias asumidas por ambos espacios a lo largo de los últimos cuatro años, aunque sea de forma parcial para el período de 2018¹²⁸.

Gráfico 7.13.

Tasas de CVLIs (Benedito Bentes versus Maceió) comparadas



Fuente: datos estimados por la propia autora con base en informaciones de la secretaria de seguridad del Estado de Alagoas y IBGE

Los comportamientos de las tasas de CVLIs para cada 100 habitantes del barrio Benedito Bentes y de la ciudad de Maceió demuestran que los niveles de este tipo de crimen siempre se

¹²⁸ Eso se debe a la indisponibilidad estadística para el año completo en la medida que estas informaciones fueron recogidas durante el mes de septiembre de 2018.

mantuvieron muy por encima del registrado en la ciudad de Maceió, obedeciendo a las mismas tendencias de subida y de caída, lo que denota la gran influencia que el comportamiento de la tasa local ejerce sobre la ciudad en el todo. El joven es el actor protagonista de la acción delictiva tanto en lo que respecta a los homicidios como a la participación en las redes.

La violencia es parte integrante del día a día, donde, alrededor suyo se constituyen un patrón de sociabilidad alternativa en el cual las conductas violentas (cometer homicidios, tener armas, etc.) generan prestigio y favorecen a la integración de los más jóvenes. Es decir, los niños crecen en contacto con estos estilos de vida violentos y, por consiguiente, lo asumen como normales. Por otra parte, las trayectorias vitales asociadas al triunfo por los medios tradicionales se caracterizan como difíciles, graduales y lentos, mientras que la juventud busca respuestas rápidas a los deseos urgentes, marcados por un contexto de discriminación, estigma y de relativo aislamiento social.

En la medida que los niños se vuelven adolescentes, los padres suelen tener menos control sobre sus conductas, siendo este el momento crítico en términos de adhesión a las prácticas del crimen, especialmente del narcotráfico. Debido a las características y mecanismos de este mercado, los integrantes suelen tener vidas muy cortas. Con respecto a la proporción de jóvenes locales que, de alguna forma, están implicados en las redes del narcotráfico, sea como usuarios, repartidores o los que asumen los puestos de mando (aunque no haya estadísticas específicas que lo determinen), con base en los discursos de los residentes es posible tener una aproximación de la percepción de la dimensión del problema.

“El total es el 100%, ¿verdad? Pues yo creo que el 70% o 80% de nuestros jóvenes están de algún modo involucrados (en el crimen) (...) no es que ganen mucho dinero, sino, tampoco estarían viviendo aquí, pero para un niño que no tiene nada, tener algo para poder invitar a una chica a salir ya es algo. ¿Me entiendes?” (Jalón líder comunitario local).

Las relaciones de poder, consumo y protección forman las bases de atracción y de soporte para las actividades de comercio de productos ilícitos, que aunque impliquen en elevados riesgos son, también, sumamente poderosas en medio del entorno de precariedades y de pobreza. La falta de perspectivas o de mayores aspiraciones en relación al futuro es estructurada en el espacio inmediato, ganando fuerza ante la baja atracción de las políticas e instituciones formales para los jóvenes. Más que la ausencia de ofertas de políticas, la inadecuación a los contextos de vulnerabilidad, discriminación y de aislamiento inciden sobre la baja capacidad de retención y confianza en los mecanismos formales. Este escenario, juntamente con los llamamientos al consumo como forma de integración social impulsados por los medios de

comunicación masivos (especialmente la televisión) dibuja las condiciones propicias para el desarrollo del crimen.

“Uno tiene que ser muy fuerte para no caer (...) junto a la cuestión social hay, también la ociosidad joven”
(Joaquina, asistente social CRAS)

La principal estrategia adoptada por las familias para evitar que los hijos se involucren en conductas delictivas consiste en el intento de no convivencia, es decir, que no “se mezclen” con los demás adolescentes, sean ellos los vecinos o compañeros de clase. El estado de desconfianza surge en el escenario de relativa ruptura interna en medio de conductas de protección contra el otro, que es una amenaza y una mala influencia sobre las conductas y las trayectorias individuales. Como ya anteriormente señalado, existe una especie de internalización de los prejuicios – asociación pobreza y crimen - de los cuales son víctimas todos los residentes de la Unidad. La micro xenofobia gana fuerza mediante la diversidad de orígenes de los conjuntos.

En este contexto, se presenta otra particularidad de esta Unidad de desarrollo que condice con la emergencia de una estructura del crimen descentralizada que convive con otras formas más centradas alrededor de las pandillas, que en este caso, llevan el nombre de las *facções*. Hay dentro de los conjuntos, formas más o menos estructuradas y organizadas alrededor del delito, habiendo disputas de territorios por comercios de drogas entre los conjuntos habitacionales. La extensión y la diversidad de la UDH haz con que la red de protección interna, estructurada sobre la base del miedo y del respeto, también sea sentida, pero de modo descentralizado, donde los sentimientos de familiaridades surgen y consolídese en cada conjunto particularmente.

Por otro lado, la política de represión actúa por medio de la constante presencia de la policía y por altos números de incautación de productos ilícitos, principalmente de drogas; además de los encaminamientos de personas a la cárcel. Asimismo, la imposición de leyes de silencio incide sobre una red de protección mutua que inhibe las conductas tanto de los habitantes como la de profesionales encargados de llevar los servicios al local. Esta sumisión incurre sobre la vulnerabilidad en términos de ocupación del espacio y de conductas, además de la fragilidad de la rutina ante los cambios de coyunturas vinculadas al mercado de drogas., habiendo mayor restricción a la ocupación y al flujo de los espacios en los periodos de “guerra” derivada de las disputas por controles de territorios por pandillas rivales.

En este contexto, se construye, de forma parcial, en el espacio y entre los moradores, una percepción respecto a la policía que es percibida como un actor externo que se vuelve en enemiga, que pueden clasificar a todos los residentes como delincuentes y que actúa

deliberadamente sin medir las consecuencias de las acciones. Cuando cuestionado sobre el papel de esta institución dentro de la Unidad, un policía que actúa en el local contestó lo siguiente:

“Se entiende que el contexto es de precariedad y que, además, la policía es el Estado más fuerte dentro del territorio (Unidad Vales do Benedito), pero, también, es verdad que cuando llegamos nosotros (la policía) nos reciben a tiros y, desafortunadamente, a nosotros solo nos toca defendernos” (policía local).

Alrededor de las actividades ilícitas se construye una red que va más allá de la UDH y que genera, en este espacio, una serie de sucesos violentos explicados por el mecanismo de estos mercados y por los enfrentamientos con la policía. Se monta, por lo tanto, un escenario de guerra construido por la concentración de una red de economía ilícita sumamente atractiva en medio de un contexto de vulnerabilidad.

Con respecto al perfil de los jóvenes involucrados en delitos, la estadística disponible con mayor precisión posible se aplica a toda la ciudad de Maceió, aunque esta dimensión implique en sesgos evidentes se permite una visión general sobre aspectos socioeconómicos y demográficos sobre ellos, al tiempo que una considerable proporción de los jóvenes delictivos viven en los límites de esta Unidad. La procedencia de estos jóvenes referente al barrio del Benedito Bentes es de 13,76% del total de Maceió. Las características principales del perfil social y económico de los jóvenes involucrados en la ciudad son descritas en la tabla 7.4., a continuación.

Tabla 7.4.
Radiografía de los jóvenes involucrados en delito Maceió (2017)

Edad	15 años o menos	12,33%	Cantida d de personas que viven en la vivienda	Hasta 3	32,27%
	16 -18	67,84%		Entre 4 y 6	46,82%
	19-21	18,50%		Entre 7 a 10	15,00%
	22 o más	1,32 %		No tiene familia	4,55 %
Raza/ Etnia (auto declarada)	Branco	18,64%	Situación Familiar	Vive en la calle	1,36 %
	Amarilla	2,73 %		Hijos de padres separados	0,00 %
	Negro	22,27%		Vive con la madre y el padre	18,84%
	Pardo	55,91%		Vive con la madre y el padraastro	10,62%
	Indígena	0,45 %		Vive en la calle	7,19 %
Orientación sexual	Heterosexual	98,65%	Situación Familiar	Vive con la madre	8,56 %
	Homosexual	0,90 %		Vive con el padre	2,74 %
	Bisexual	0,45 %		Vive con los amigos	0,68 %
Nivel educacional	Sin estudio alguno	3,67 %	Situación Familiar	Vive con los encargos	34,93%
	Enseñanza básica - años iniciales	38,07%		Vive con parientes	9,59 %
	Enseñanza básica - años finales	55,05%		Vive con la pareja	4,79 %
	Enseñanza media (bach) - años iniciales	3,21 %		Vive solo	0,68 %
	Enseñanza media (bach) - años finales	0,00 %		Vive en centros de acogida	0,68 %
	Educación para jóvenes y adultos	0,00 %		Hijos de homosexuales	0,00 %

Ocupación	Estudiaba	14,40%	Renta Familiar	Hijo adoptivo	0,68%
	No estudiaba	34,17%		Hasta 200 reales	4,02%
	No trabajaba	26,49%		Entre 200 y 400	10,71%
	Trabaja en la economía informal	19,58%		Entre 400 y 600	13,84%
	Trabajaba en la economía formal	2,88%		Entre 600 y 800	22,32%
	Nunca ha trabajado	2,50%		Entre 800 y 1000	27,68%
Distribución por edad de los jóvenes que trabajan	15 años o menos	63,32%		No tiene renta	20,09%
	16 – 18	23,36%			
	19-21	3,32%			
	22 o más	10,00%			

Fuente: Superintendencia de Medidas Socioeducativas – SEPREV (2018)

Cont. Tabla 7.4. Radiografía de los jóvenes involucrados en delito Maceió (2017)

Delitos Cometidos	Violencia Domestica	0,46%
	Hurto	0,46%
	Violación	1,38%
	Homicidio	35,94%
	Latrocinio	2,30%
	Posesión de arma de fuego	3,69%
	Robo	30,41%
	Intento de homicidio	1,38%
	Intento de latrocinio	0,46%
	Narcotráfico de drogas	17,05%
	Asociación Criminal	4,15%
	Extorsión	0,92%
	Lesión Corporal	1,38%
Usuarios de sustancias psicoactivas	Sí	90,91%
	No	9,09%

Fuente: Superintendencia de Medidas Socioeducativas – SEPREV (2018)

De acuerdo con las informaciones dispuestas en la tabla 7.4., los jóvenes participantes en acciones delictivas se concentran en rangos de edad muy bajos, en donde mayoritariamente están implicados con acciones ligadas al mercado de narcotráfico (homicidios y el comercio de productos ilícitos), así como en la participación en acciones de robos con violencia - los asaltos. Aunque el 22,27% se auto hayan declarados negros, según la coordinadora de estadística de esta secretaria, el porcentual es más grande, eso se debe a la resistencia que los individuos tienen en asumirse como negro, debido al racismo arraigado en esta sociedad.

Asimismo, más del 90% utilizan sustancias psicoactivas, es decir, son consumidores de algún tipo de droga. La etnia más marcada se concentra entre los jóvenes pardos y negros, en su mayoría hombres y heterosexuales (lo que resalta elementos de autoafirmación de la masculinidad por medio de atributos como la valentía y el poder). Se tratan de personas que, por lo general, llegaron a frecuentar los sistemas de educación formal, pero que no lograron terminarlo y forman parte de familias pertenecientes a los más bajos intervalos de renta.

La cantidad de personas con quienes comparte la vivienda tampoco son muy significativas, el promedio se concentra mayoritariamente en hasta 6 personas. Lo despierta la atención en los casos de Maceió es la temprana edad con lo que representan la mayor parte de las personas implicadas en el delito. Más de la mitad de los jóvenes declararon tener hasta 15 años. Es decir, estas redes delictivas se muestran especialmente precozmente poderosas con respecto a los casos de Fortaleza.

7.2.6. Vales do Benedito Bentes: consideraciones finales sobre las políticas para la ciudad.

La Unidad de Desarrollo Vales do Benedito Bentes es la que presenta el menor índice de desarrollo entre todos los espacios vulnerables estudiados. Se trata de un espacio construido por la política urbana de remoción de asentamientos precarios y por acciones de clientelismo político, donde la ocupación fue motivada por la disponibilidad y por los bajos precios de los terrenos. Esta UDH es un espacio en expansión ubicado en el límite norte de la ciudad de Maceió; esta condición fomenta un rápido crecimiento tanto en términos demográficos como de uso del espacio. En los espacios residuales surgieron asentamientos informales que también forman parte de la UDH, además de los conjuntos habitacionales.

Los primeros terrenos fueron distribuidos en los años 90, cuando no existían infraestructuras urbanas básicas; asimismo, más reubicaciones fueron destinándose al espacio.

En la medida que sucedían las instalaciones de los conjuntos habitacionales, se acumulaban precariedades infraestructurales, sociales e institucionales. La dotación de los servicios urbanos básicos se implantó obedeciendo a un hiato de déficit temporal en medio del incremento de la densificación con residentes nuevos y antiguos. Este es el espacio que presenta la mayor extensión espacial de personas pobres, desarticuladas y que guarda patrones de homogeneidad con respecto a los aspectos de vulnerabilidad. La gran extensión de los espacios de pobreza en los límites de la ciudad le concede a esta UDH unos rasgos muy evidentes de aislamiento físico y social.

Al considerar las cuatro unidades analizadas, la estructura demográfica de este caso fue la que tardó más tiempo en perder las características típicas de un espacio de subdesarrollo, es decir, en cambiar la forma de la pirámide de población triangular. Por otra parte, en años recientes, empezaron a darse ciertos cambios con mayor notoriedad, como un envejecimiento más expresivo y la reducción de la natalidad. Aunque suelen haber muchos casos de convivencia de múltiples núcleos familiares en una misma vivienda, las familias son menos extensas que en el pasado.

En el contexto reciente, nacen más niños, pero en los rangos a partir de los 20 años, el grupo de varones pierde la mayoría proporcional y las mujeres pasan a ser más representativas en términos demográficos. Este movimiento en la estructura demográfica fue observado concomitantemente con el avance de la delincuencia en el espacio. Los hombres jóvenes están más expuestos a las prácticas delictivas y las causas principales de mortalidad están ligadas a ellas, especialmente en los períodos de adolescencia.

Los grupos de renta baja son los que predominan —el porcentaje de individuos que reciben hasta dos sueldos mínimos alcanza casi el 98% del total—. Al tener en cuenta el tamaño de la UDH, la dinámica económica interna es poco expresiva, habiendo un conjunto de pequeñas iniciativas destinadas a la supervivencia como los comercios ambulantes y los mercadillos callejeros gestionados por los propios habitantes y dedicados a suministrar productos a la población del entorno. La alta tasa de desempleo convive con alternativas vinculadas a las actividades informal y esporádica, desarrolladas dentro y fuera de los límites del espacio. Los sectores de la economía formal como la construcción civil, la limpieza de viviendas y los operadores de *telemarketing* componen el conjunto de ocupaciones de los habitantes. La ubicación segregada es una barrera a la búsqueda de ocupaciones protegidas y estables de la ciudad.

Considerando los niveles educativos, más del 63% de los residentes alcanzaron a asistir a la enseñanza básica. En este contexto, la participación de los dos extremos educativos son minoritarios (tanto las personas con niveles de grado y de posgrado como las que no tienen uno). Un conjunto de factores actúan como estímulo negativo a la asistencia continuada a los sistemas educativos: el déficit de equipamientos de educación dedicados los niveles más avanzados es uno de ellos; sin embargo, los índices de fracaso y de deserción escolar empiezan a volverse relevantes en el tercer y sexto año de la enseñanza básica, un momento en el que los equipamientos todavía no son escasos.

En términos urbanísticos, los grandes servicios de luz, agua, recogida de basura y de movilidad asisten a la mayor parte de las viviendas. Pese a que sea un área de expansión continua, el déficit de estos suministros no llega a ser significativo en esta UDH, donde además, las viviendas están constituidas por materiales resistentes. Por otra parte, los equipamientos de salud, educación y de asistencia social presentan un déficit cuantitativo, relacionado al hiato temporal que separa la instalación de los conjuntos y la posterior dotación de recursos. Asimismo, en este espacio, el Estado utiliza estrategias paliativas ante la ausencia de equipamientos en el entorno inmediato, como la disponibilidad de servicios de desplazamiento gratuito hacia otros locales donde existe la oferta. De este modo, la falta de acceso a los recursos urbanos básicos no necesariamente representa una dificultad para la reproducción social y la atención a las necesidades de los habitantes.

Entre todas las UDH estudiadas, en Vales do Benedito se encuentra el déficit de equipamientos más marcado al ser, fundamentalmente, un área de expansión demográfica continuada. La dotación de los recursos urbanos básicos se dio en esta UDH por prácticas *a posteriori* en medio de acciones puntuales o de reclamos colectivos junto a la administración pública y por medidas de clientelismo político. Al ser un espacio en expansión continuada, esta UDH se vuelve un espacio abierto a las conductas clientelistas tanto del Estado como de los actores locales interesados en obtener pequeñas ganancias a cambio del protagonismo en las acciones. Asimismo, los individuos conviven con la vulnerabilidad respecto a la propiedad debido a la sumisión a las leyes de ZEIS, donde les garantizan el derecho al uso, pero no a la propiedad.

Esta Unidad se compone de conjuntos habitacionales socioeconómicamente homogéneos pero con orígenes diversos, donde la capacidad de movilización y de articulación es diferente dentro de cada uno de ellos, habiendo casos en que se encuentran redes de movimientos sociales de base más densas y otros en los cuales apenas existen grupos organizados. Existe una relación

entre la antigüedad de los espacios con la densidad y la capacidad de organización de las redes sociales, así como con la calidad infraestructural del entorno, habiendo estados de conjuntos más o menos deteriorados. Por lo general, los movimientos sociales asumen un enfoque cuantitativo en sus reclamos.

El diálogo entre estos movimientos sociales presentes en los conjuntos es circunstancial y surge ante las necesidades urgentes, guardando las barreras de desconfianza que mezclan elementos que emergen del desconocimiento y de la microxenofobia. El tamaño y la diversidad de orígenes de los habitantes, así como el hecho de caracterizarse como un espacio de consolidación reciente, representan limitantes para una articulación más sostenible y planificada entre los grupos sociales. La tendencia presente en esta UDH sigue un movimiento contrario a la ciudad informal, donde, el empeoramiento sucede a lo largo del tiempo, junto al uso y la falta de mantenimiento periódico de los espacios del entorno.

Las juntas de vecinos actúan por medio de actividades vinculadas al deporte, cultura y cursos profesionales que son capaces de suplir, mínimamente, las necesidades a corto plazo y ofrecer respuestas a las necesidades de forma particularizada. La principal política específica presente se refiere a una cooperativa de basura que actúa en uno de los conjuntos. Con esta acción, aunque denote resultados positivos en términos de generación de empleos, de renta y de la construcción de la participación social, los resultados se dan de forma concentrada en el espacio y son poco capaces de generar externalidades que se perciban dentro de los límites de la UDH como un todo.

Con respecto a la relación con las políticas sociales, dos elementos centrales son destacables en este espacio. El primero tiene que ver con el predominio del público vulnerable que tiene implicaciones sobre el alto grado de participación y de dependencia de los programas de protección social y de reducción de la vulnerabilidad diseñados desde la esfera central de la política. El segundo aspecto particular es el de la existencia de un relativo desconocimiento acerca de la presencia y de los papeles desempeñados por los equipamientos y por actuaciones específicas, que a veces son diseñadas de forma particularizada para este mismo espacio, lo que incide en una subutilización de la política.

La unión de estos aspectos denota, por un lado, la mayor vulnerabilidad ante al impacto de la retracción política *TopDown* sobre la desprotección social en medio de coyunturas marcadas por un Estado menos presente; y, por otro, la existencia de un filtro en el conocimiento y en el uso de la política. Este filtro surge a partir de la mayor y menor capacidad de una acción en ofrecer respuestas a los problemas corrientes de la población, habiendo una mayor

internalización y eficacia de las acciones más adecuadas a la realidad, siempre que se conciban desde la percepción de base, es decir, de quien recibe la política.

El espacio de la UDH es un área final de un franco proceso de depósito de personas en condiciones de precariedad socioeconómica; al concentrarse en una misma localidad, los grupos en condición de vulnerabilidad presionan negativamente a la calidad de vida y la gama de oportunidades. La desventaja espacial se vuelve más crítica en la medida que el espacio se expande en dimensión y en pobreza. Pese al predominio de la precariedad —reflejado en el peor IDH de la ciudad—, la percepción de los residentes es de una notoria mejoría en el tiempo, especialmente en términos de dotación de equipamientos y del estado del aislamiento físico.

El reciente retroceso del papel de las políticas se insertan en un contexto de violencia consolidada, siendo este espacio el más peligroso de la ciudad. Por lo general, las políticas tuvieron implicaciones positivas, reflejadas sobre la construcción de la calidad del entorno y sobre las mejorías de los niveles de renta, educación y longevidad, debidamente captadas por el comportamiento del IDH que pasó de una clasificación de muy baja a baja. Sin embargo, las perspectivas a largo plazo están condicionadas por las vulnerabilidades inminentes. Estas vulnerabilidades se relacionan al bajo capital educativo, social y relacional, además del predominio de sucesos negativos que comprometen a las trayectorias de vida de los individuos —como por ejemplo, la participación en las redes delictivas (principalmente entre los jóvenes varones) y los casos de embarazo precoz—. Los residentes de este espacio conviven, además, con los efectos del relativo aislamiento social derivado de la condición del estigma trasladado desde los antiguos hábitats y de la ubicación segregada.

Los avances de la política y de la organización de base influyeron sobre el mayor acceso a los bienes de consumo y sobre la democratización de los medios de comunicación. Las aspiraciones de las nuevas generaciones son considerablemente distintas y más elevadas que las antiguas porque las condiciones estructurales son comparativamente más favorables en el presente que en el pasado. Es decir, estas nuevas generaciones tuvieron condiciones significativamente mejores para sus desarrollos que los primeros ocupantes de la UDH. Considerando el desempeño de los indicadores en el tiempo, hubo avances significativos en la calidad de vida, pero vinieron acompañados por la mayor participación en las redes de delincuencia.

Las organizaciones criminales están menos organizadas en las UDH de Maceió en relación a las que actúan en Fortaleza, pero, a la vez, son muy potentes como fuentes de atracción entre los adolescentes y los jóvenes y, en este caso, también incide sobre los controles de territorios,

el uso de los equipamientos y la ocupación de los espacios por pandillas rivales. En Vales do Benedito, la delincuencia asume rasgos especialmente violentos en medio de un menor sentido de protección interna debido al gran tamaño del territorio y a la fragmentación ocasionada por la cantidad y diversidad de orígenes de los conjuntos habitacionales.

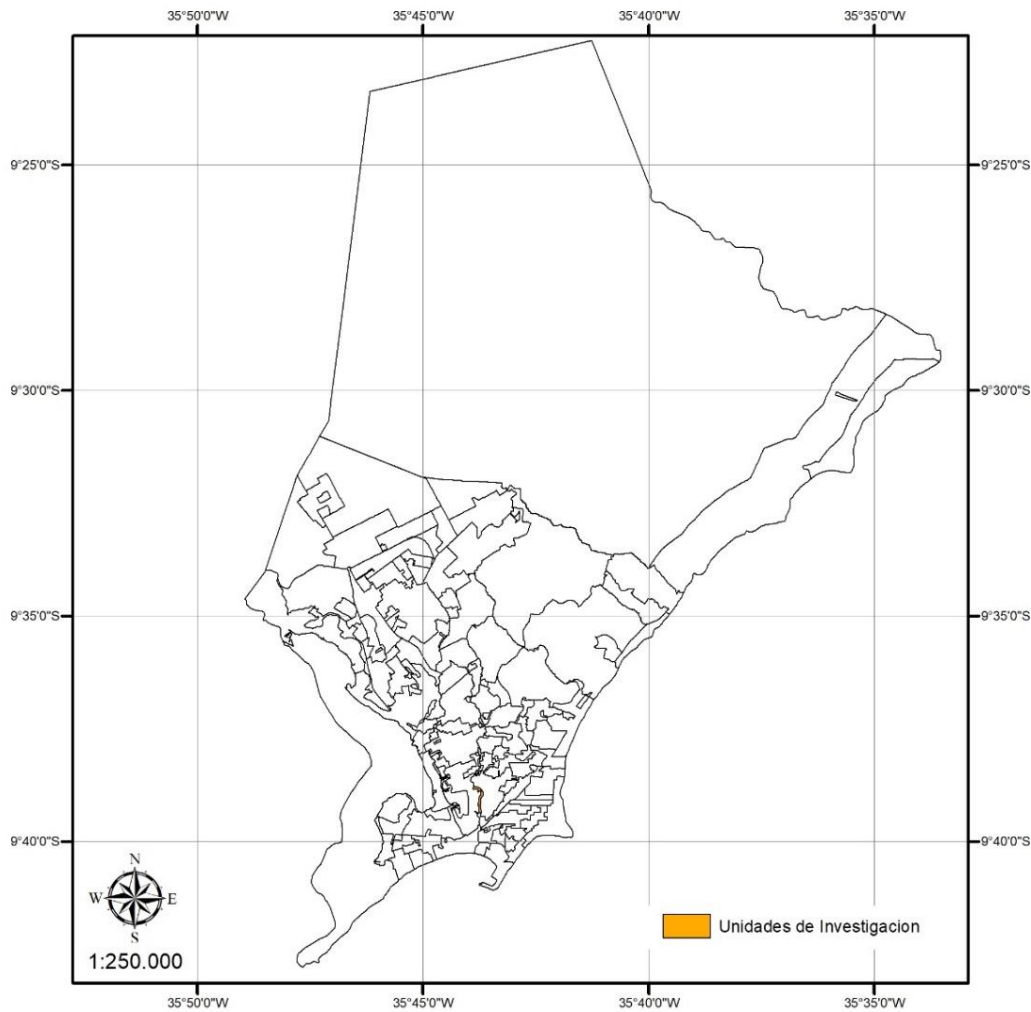
Estas redes delictivas son relativamente pequeñas y desarticuladas entre sí, donde los jóvenes son sus actores principales, siendo estos grupos los más reacios a formar parte de las instituciones formales. Gran parte de los jóvenes nacieron y crecieron en medio de contextos urbanos con acceso a los recursos básicos y con acceso a los patrones de consumo y de integración social coherentes con grupos de renta superiores. Pese a estas condiciones más favorables, los jóvenes heredaron los efectos del estigma de los espacios anteriores y de la misma UDH. El estigma influye en el relativo aislamiento social con restricciones en la convivencia y en la construcción de las perspectivas positivas ligadas al papel de las instituciones formales, lo que explica el predominio de la opción por desertarlas y participar en las redes del crimen, pese a los elevados riesgos asociados a ello.

7.3. Vale do Reginaldo II

La última UDH analizada en esta tesis es la Unidad Vale do Reginaldo II. Esta Unidad forma parte del grupo con el segundo más bajo IDH de la capital. Se trata del espacio más representativo y conocido de asentamiento informal desarrollado en las *grotas* de Maceió. El Vale do Reginaldo se alarga por kilómetros de un área vulnerable ambientalmente, donde el nombre alude a la cuenca del río Reginaldo¹²⁹ que pasa por 17 barrios de la ciudad. El Vale do Reginaldo II forma parte de esta área, ocupando 0,1252 km² de un área estratégica de la ciudad. Aunque casi todo el Vale se caracterice como un espacio precario, dentro de las delimitaciones de esta Unidad de desarrollo, esta condición se ve empeorada. Es decir, se trata de un área especialmente vulnerable que surgió dentro de un complejo de asentamientos informales.

Mapa 7.5.

Ubicación de la Unidad de Desarrollo Vales do Reginaldo II

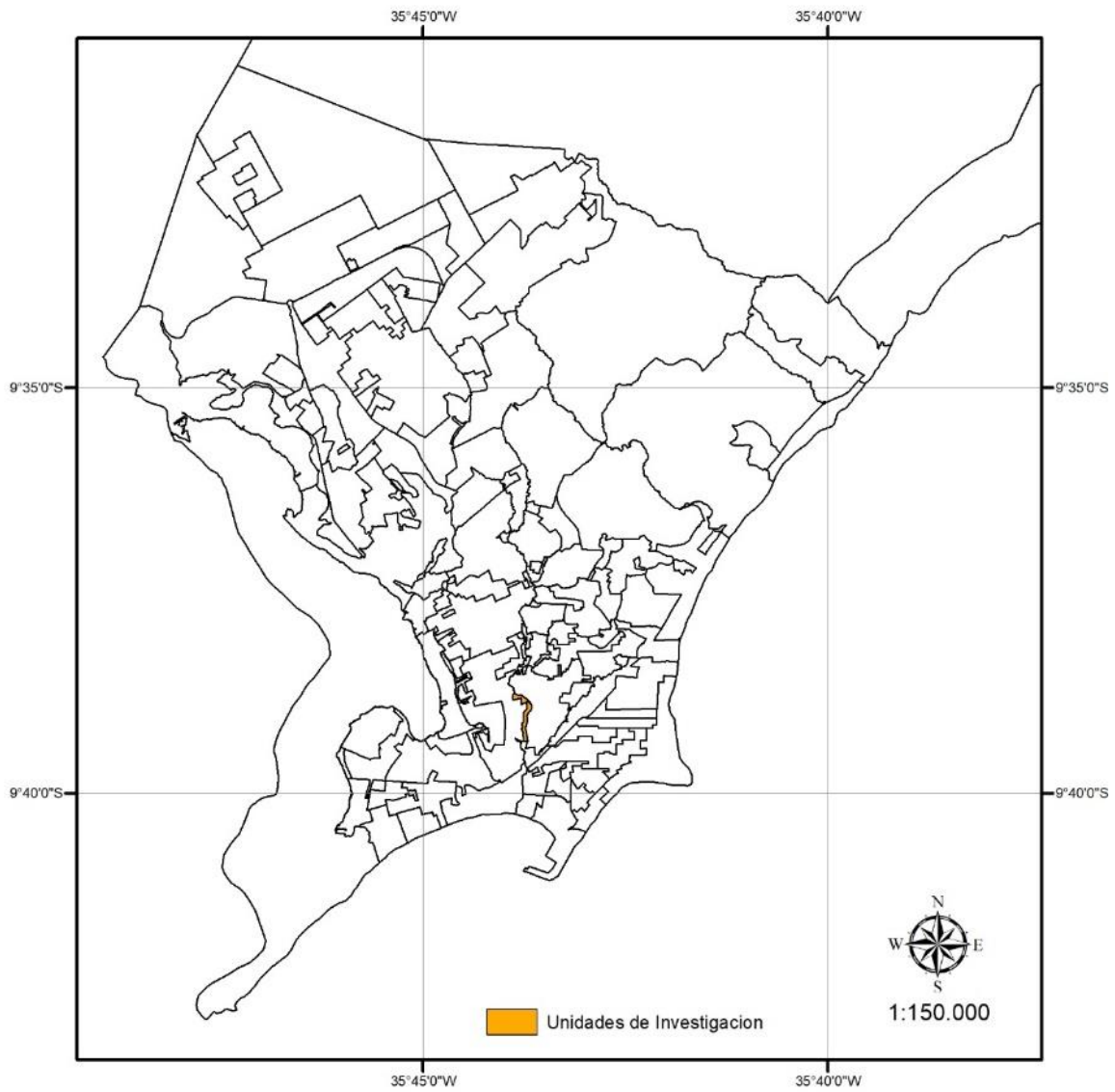


Fuente: Nascimento (2018)

¹²⁹ Hace referencia al nombre de Reginaldo Correia de Melo (jurista de Maceió).

Mapa 7.6.

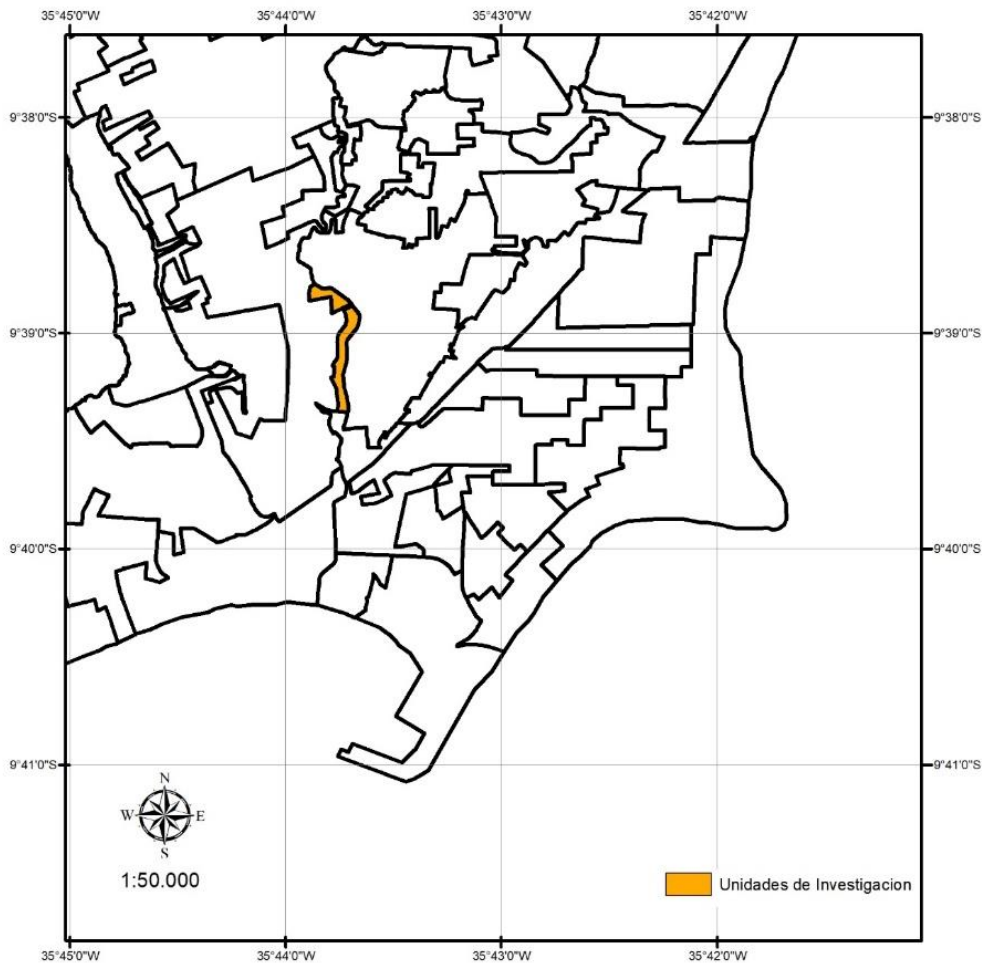
Ubicación de la Unidad de Desarrollo Vales do Reginaldo II – aproximación 1



Fuente: Nascimento (2018)

Mapa 7.7.

Ubicación de la Unidad de Desarrollo Vales do Reginaldo II – aproximación 2



Fuente: Nascimento (2018)

Los mapas 7.5, 7.6 y 7.7 presentan la ubicación de la UDH en el contexto espacial de la capital. Al tratarse de un espacio relativamente pequeño localizado cerca del centro de Maceió, se optó por presentarlo por medio de tres mapas con aproximaciones graduales, utilizando el color referente a la clasificación del bajo IDH en 2010. Pese al entorno precario típico de un asentamiento informal, esta UDH ocupa un lugar privilegiado porque se sitúa en paralelo y a lo largo de la principal avenida del Municipio: la avenida Fernandes Lima; estando, a la vez, próximo del centro y de las zonas de mayor concentración de oportunidades laborales, como los barrios más ricos y los centros turísticos de Maceió. Desde el Vale do Reginaldo II, se puede acceder caminando a los principales puntos de la ciudad.

La principal ventaja de esta UDH es la proximidad con los puestos de trabajo. La posibilidad de desplazarse sin gastar recursos monetarios reduce, significativamente, los costes con transporte y representan ahorros en los presupuestos familiares, además de ganancias en términos de tiempo. Asimismo, la ubicación privilegiada representa una mayor flexibilidad para desarrollar las actividades generadoras de ingreso, adecuándose a las temporadas. La localización de la Unidad genera implicaciones positivas que van más allá de la dimensión financiera e involucra a aspectos sociales y de calidad de vida de los habitantes, representados, sobre todo, por el acceso más fácil a los equipamientos y servicios urbanos.

Esta área era privada hasta 1986 y, desde este momento, se convirtió en área pública. Se trata de un espacio inapropiado para el uso humano debido a los riesgos inundación y al predominio de zonas de declividad que estimulan a los deslizamientos de tierras. Antes del proceso de densificación masiva, el antiguo río Reginaldo reunía las condiciones ambientales favorables a la pesca y era utilizado como transporte de barcos. La figura 7.12. señala los aspectos del entorno de este espacio a principios de su ocupación.

Figura 7.12.

Foto del Vale do Reginaldo en 1924



Fuente: historias de alagoas (2015)

Hoy en día, el río Reginaldo está contaminado debido a la gran cantidad de desechos y de basuras tiradas, además de la red de alcantarillado que confluyen al local. El relieve es formado por un conjunto de cerros donde, en los picos de laderas se predominan un tipo de arena fina y poco argilosa con cobertura vegetal discontinua ocasionada por las intervenciones humanas, estas características integran condiciones favorables a la erosión y al desplome. El Vale do Reginaldo es un complejo de asentamientos formado en un área de alto riesgo de accidentes ambientales. El pico más alto alcanza altitudes entre 88 y 99 metros, mientras que los más bajos tienen altitudes entre 0 y 11 metros (Fernandes, 2010). Debido a la alta declividad, en los periodos de lluvias, este espacio es más susceptible a muertes y a daños materiales. El mal uso del espacio derivado de la ocupación humana inapropiada involucra a los sistemas de alcantarillado, a la gestión de la basura y a la presión demográfica, la actuación conjunta de ambos procesos incide sobre la corrosión gradual del suelo.

La alta densidad poblacional en medio de la concentración de grupos vulnerables actúa presionando hacia arriba los niveles de riesgos, sean ellos, ambientales o sociales. La ocupación humana fue iniciada de forma más consistente en los años 50, estando directamente relacionada con el éxodo rural y en medio de un proceso de mecanización de la agricultura y de la concomitante expansión de la ciudad. Durante la urbanización de Maceió, las opciones de los pobres se concentraron en zonas próximas de las orillas de ríos. La ocupación de esta Unidad estaba consolidada ya en los años 60. La expansión demográfica se dio tras la construcción del canal que corta su espacio durante los años 80, cuando, paradójicamente, coincidió con la retirada de muchas personas del local. Este movimiento de densificación fue fortalecido en los años 90, periodo marcado por la crisis económica y por el incremento de la pobreza a nivel nacional.

El Vale do Reginaldo II es uno de los ejemplos de espacios de la ciudad que fue ocupado de forma desordenada, informal y espontánea. La zona creció y se densificó quedando fuera de los intereses del capital inmobiliario y en paralelo con la ocupación formal de clases medias y altas del área alrededor. En este proceso, el mejoramiento en la calidad constructiva de las viviendas se dio en el tiempo, las primeras casas que se estaban hechas con materiales precarios que fueron, gradualmente, sustituidos por ladrillos; actualmente, apenas existen viviendas destinadas al uso humano constituidas por materiales precarios. El terreno es irregular y alberga viviendas que no obedecen a ningún patrón constructivo, donde el espacio público es residual y precario.

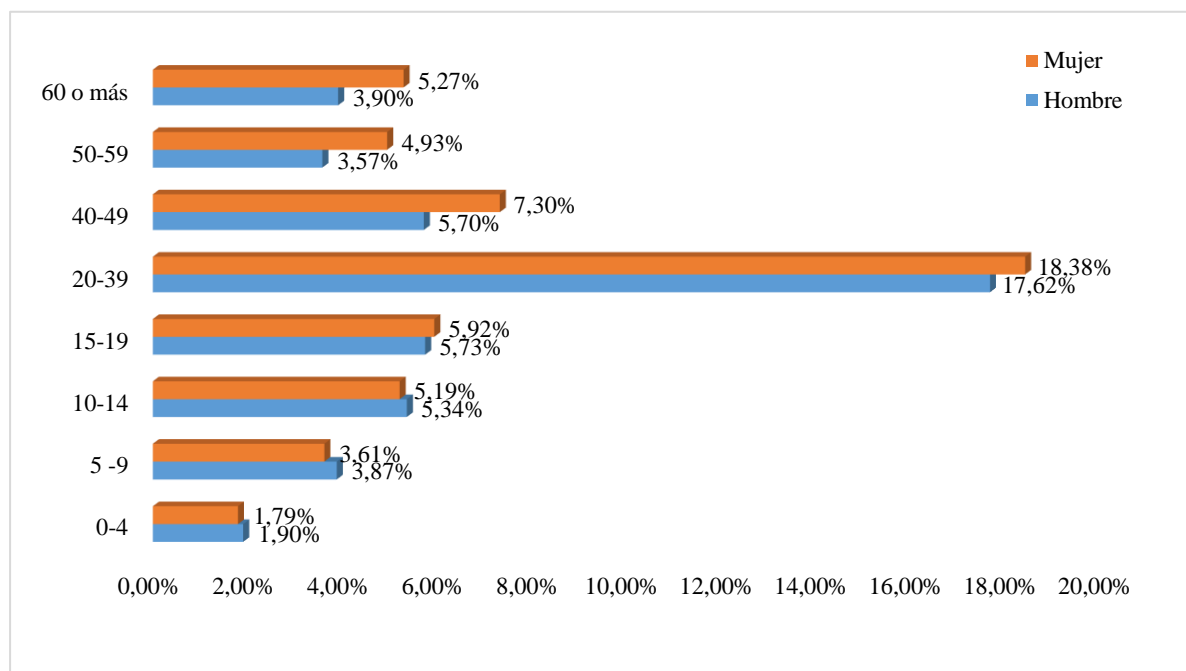
La composición demográfica se estructuró, esencialmente, a partir de personas procedentes de pequeños municipios del interior del Estado y, en menor medida, por migrantes de otros estados de la región Nordeste. No obstante y según los discursos de los residentes más antiguos, dentro de este espacio conviven hasta siete generaciones de una misma familia, donde predominan las personas que nacieron en el local en medio de la herencia de situaciones de precariedad y de pobreza, además de la continuada transferencia de valores rurales que se mezclan con estos contextos urbanos. De acuerdo con informaciones facilitadas por el último censo de población, en la Unidad vivían 1.689 personas. La ausencia de infraestructuras básica y de condiciones sanitarias adecuadas aumenta significativamente la vulnerabilidad de la población a las enfermedades ligadas a la insalubridad del entorno. Pese estas características, la proximidad del centro y de zonas valoradas lleva a que el espacio sea una posible zona de interés del mercado inmobiliario formal, al tiempo que es demandado las familias para fines de residencia.

7.3.1. Contexto social, económico y demográfico.

La estructura demográfica del Vale do Reginaldo puede ser observados por medio de los gráfico 7.14, 7.15 y 7.16, a continuación. Como en los demás estudios de caso, se utilizan datos del Programa de Salud de la Familia local, del IBGE, del PNUD y del INEP.

Gráfico 7.14.

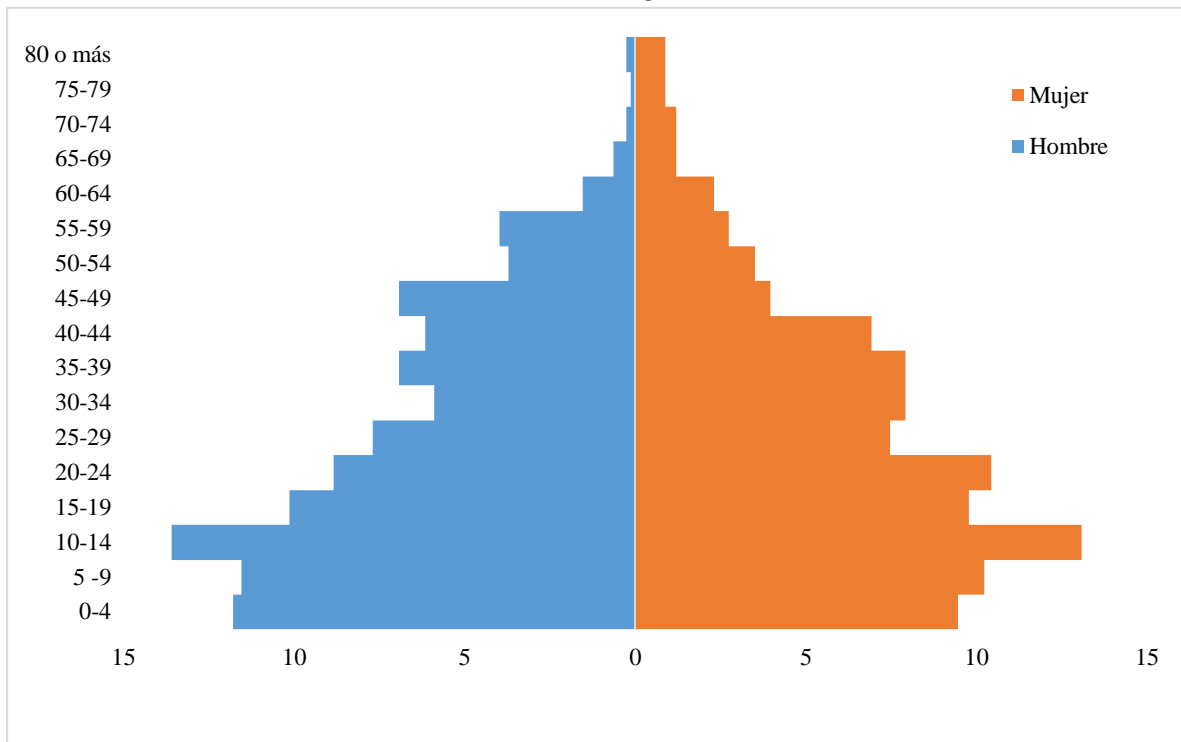
Estructura demográfica Vale do Reginaldo II (2018)



Fuente: Programa de la salud de la familia

Gráfico 7.15.

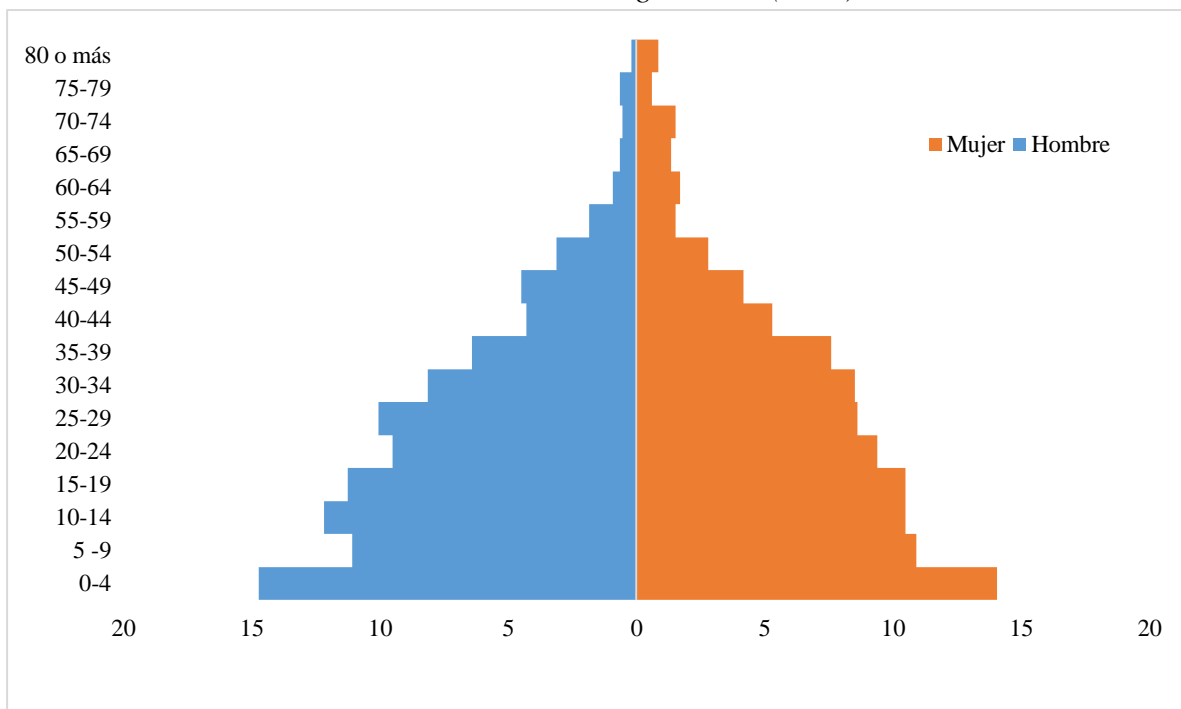
Pirámide etaria Unidad de desarrollo Vale do Reginaldo II (2010)



Fuente: PNUD (2018)

Gráfico 7.16.

Pirámide de la Unidad de Desarrollo Vale do Reginaldo II (2000)



Fuente: PNUD (2018)

Al observar la evolución del comportamiento demográfico a lo largo de casi dos décadas, se nota que se redujeron los niveles de natalidad, al tiempo que se observó la ampliación del pico de la pirámide o la mayor participación de las barras superiores del gráfico de barras, sobretodo, para las mujeres. Asimismo, la relativa participación de varones se disminuye tras la etapa de la juventud en todos los períodos descritos. Conviene señalar que las implicaciones de la mortalidad juvenil sobre la pirámide de edad son menos perceptibles en esta UDH que en las demás. El número de homicidios (aunque presenten tasas sumamente elevadas debido a los pocos habitantes)¹³⁰ no supera a una decena al año. Las pirámides de edad evolucionaron sufriendo un proceso de acomplejamiento de su forma en medio de la marcada reducción de las bases de las pirámides y del gráfico y de los comportamientos asimétricos de los grupos de edad clasificados según el género.

El contexto social y el comportamiento demográfico en el local se relacionan con los modelos practicados en el campo, donde, se heredó patrones de una sociedad paternalista, acostumbrada con la maternidad muy pronto y por tener muchos hijos pero que, a lo largo de los años, se mezcló con conductas esencialmente urbanas. Entre las nuevas generaciones, las mujeres tienen menor cantidad de hijos, pero el comportamiento de maternidad a poca edad se mantuvo. La reducción del número de hijos se debe a la relativa mayor concientización acerca de las responsabilidades que implican en tener a un hijo, además del acceso más democratizado a los contraceptivos y a los medios de comunicación. Estos cambios incidieron en una mudanza de pensamiento vinculada a la introyección de hábitos urbanos que afectaron a las estructuras de las familias.

Según las informaciones recogidas por los órganos responsables por la política de asistencia social en el local, el promedio de hijos por vivienda es de 3 por familia, es decir, no se caracterizan por tener una gran cantidad de hijos. Las nuevas generaciones pasaron a tener menos hijos, pero, aun, en medio de estructuras familiares muy extensas marcada por el allegamiento, donde una misma vivienda es compartida por parientes pertenecientes a más de un núcleo familiar.

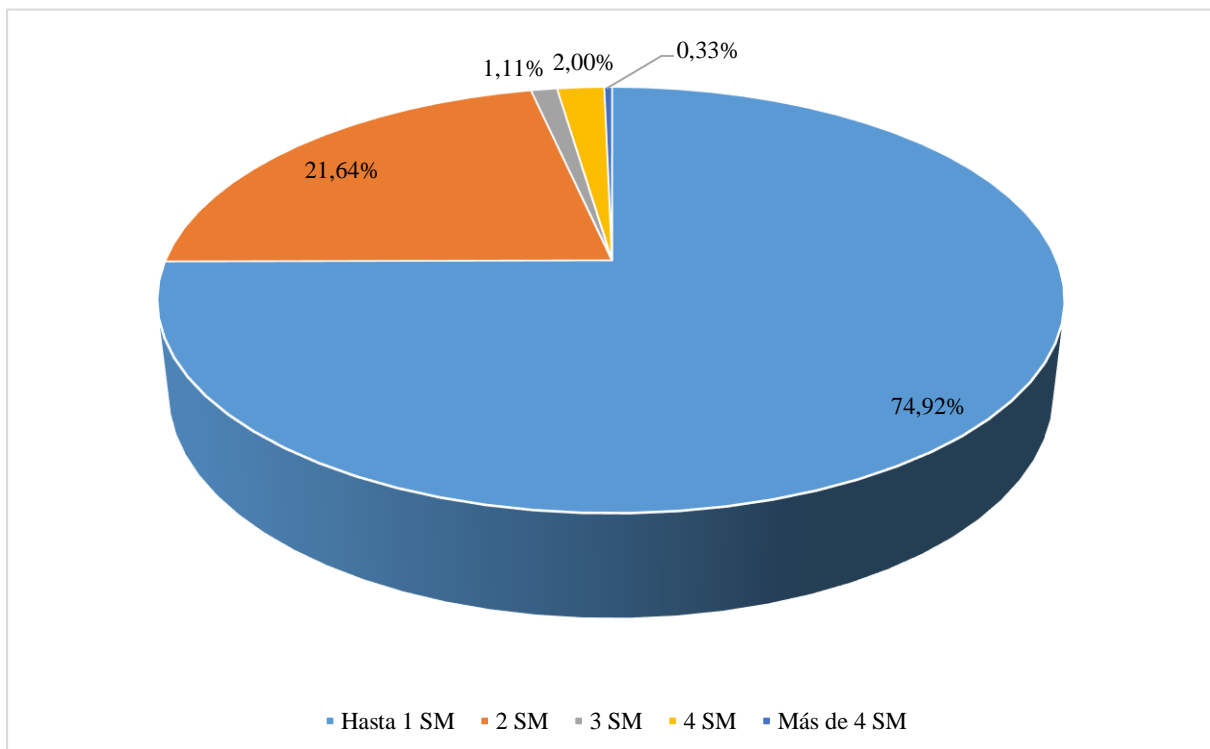
En síntesis, los principales movimientos demográficos del local, a lo largo de su historia, fueron los siguientes: 1. el recrudescimiento del éxodo rural, cuando hubo la explosión demográfica en la ciudad y la consolidación de la concentración de pobreza urbana en este espacio; 2. desde 2000, por un lado se disminuyó la natalidad, al tiempo que se amplió la

¹³⁰ Indicador calculado sobre la relación de número de muertes para cada 100.000 habitantes. En la UDH Vale do Reginaldo II viven menos de 2000 personas, lo que presiona la tasa de homicidio hacia arriba.

mortalidad joven coherente con el avance de la delincuencia vinculada, esencialmente, con el comercio de productos ilícitos – de la droga particularmente, así como se amplió la esperanza de vida de las personas en general.

La distribución de la población según rangos de ingresos es descrita en el gráfico 7.17, a continuación.

Gráfico 7.17.
Nivel de ingreso familiar



Fuente: Programa de la salud de la familia

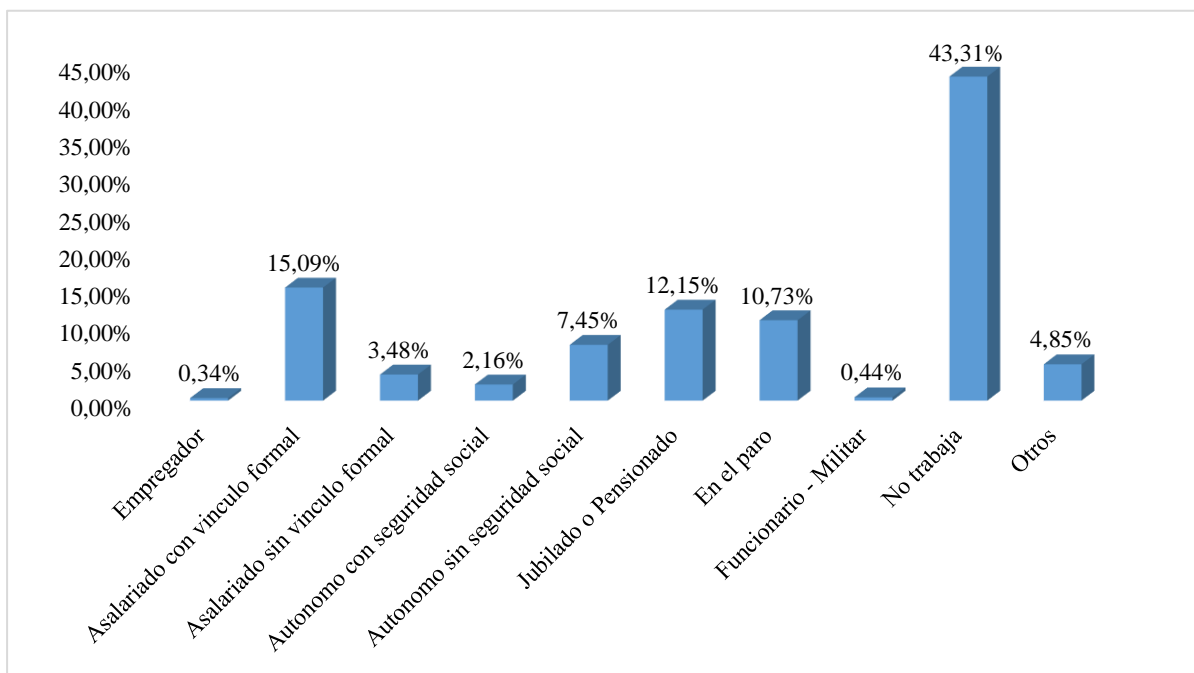
Con respecto a los niveles de renta, predominan los intervalos más bajos, aproximadamente el 97% del total gana hasta dos sueldos mínimos, donde el 74,92% alcanzan el intervalo de hasta 1. Los valores de renta están por debajo de los rangos necesarios para hacerse frente a los requisitos de reproducción social en Maceió. Sin embargo, el estado de esta variable es más heterogéneo y levemente favorable en relación al Vales do Benedito. La centralidad y el acceso a la mayor diversidad de actividades económicas justifican estas diferencias.

La ubicación central hace que los empleos se vuelvan más accesibles en la medida que el desplazamiento hacia donde se concentran las oportunidades es más barato y más fácil desde el local. Las personas que viven en el Vale do Reginaldo II tienen más posibilidades para

aprovecharse de las alternativas vinculadas al turismo, concentrado en el paseo marítimo urbano y alrededor de los antiguos edificios del centro de la ciudad. El componente renta del IDH del Vale do Reginaldo II es presionado positivamente por el acceso a los puestos laborales presentes en el centro y en áreas valoradas de Maceió. Véase los tipos de ocupación presentes en este espacio.

Gráfico 7.18.

Vínculo en el mercado laboral



Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

Ante todo conviene señalar, que hubo en esta Unidad, una elevada proporción de respuestas “no informado” cuando preguntados sobre sus situaciones de ocupación en el mercado laboral. El predominio de actividades ilícitas justifica, parcialmente, la dimensión de estas respuestas. Entre las ocupaciones especificadas, el considerable número de 43, 31% dijo no trabajar, el segundo porcentual (bastante menos significativo) declaró poseer algún tipo de vínculo laboral formal, casi siempre caracterizados por puestos que exigen baja cualificación y que ofrecen bajos sueldos. Asimismo, se encuentran a muchas personas que se dedican a multifunciones y a servicios eventuales que cambian de acuerdo con la temporada. En este sentido, existe en el local, debido a la buena accesibilidad, los cambios de ocupación a lo largo del año, por ejemplo, durante el verano, más personas que se dedican a las actividades turísticas, centradas en el

turismo de sol y playa, y este número se reduce durante los periodos de lluvia. La accesibilidad permite una mayor flexibilidad laboral de los habitantes en el tiempo, de modo que se verifican migraciones entre servicios.

En esta UDH, las múltiples funciones están conformadas por trabajos precarios, puntuales e informales. Es decir, existe una flexibilidad de ocupaciones precarizadas, sobre todo, los referentes a los comercios ambulantes callejeros que se dedican a la venta de comida en el centro de la ciudad y en la playa. Estas alternativas representan fuentes de renta, pero son, a la vez, sumamente vulnerables a las condiciones de temporada y a los controles de licencia por el ayuntamiento. La centralidad de este espacio es un fuerte factor de retención de la población al local porque amplía el abanico de estrategias de supervivencia.

“A mucha gente le gusta vivir aquí debido a la centralidad, se puede ir caminando a muchos sitios”
(Antonio Lima, vicepresidente de una asociación comunitaria).

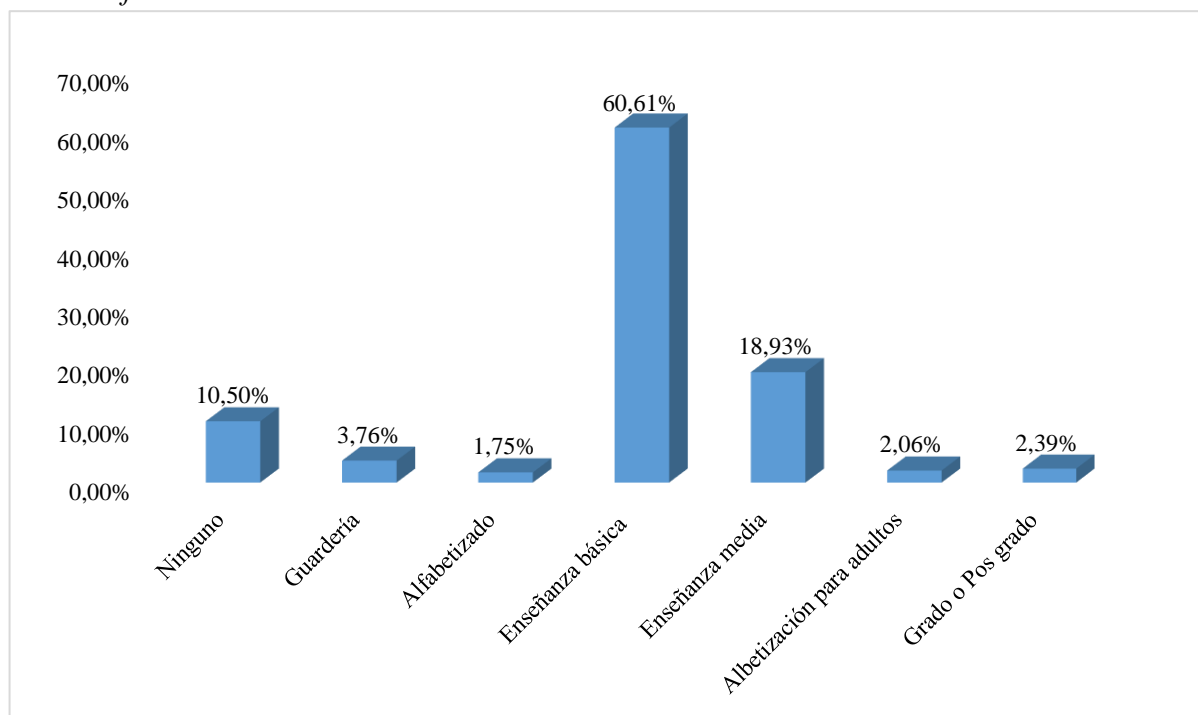
Entre las ocupaciones formales predominan los sectores demandantes de baja cualificación, sobre todo, lo de la construcción (entre los varones) y los servicios de limpieza doméstica (entre las mujeres) localizados, mayoritariamente, en los barrios de renta media y alta de Maceió. Mientras que las ocupaciones informales encontradas en la zona se relacionan con: los servicios de recogida de basura, la lavandería de ropas, los pequeños comercios - con destaque para los callejeros y ambulantes; además de profesionales autónomos, como albañiles, electricistas, pescadores y otros pequeños servicios.

En medio de la búsqueda por la supervivencia cotidiana surgen formas alternativas y creativas vinculadas a cada actividad particularmente: los trabajos autónomos de reciclaje y aprovechamiento de la basura, pequeños servicios de reparos en viviendas, el cultivo de jardines, etc. así como, el acudimiento a las relaciones pre capitalistas no monetarias basadas en intercambios de objetos que suplen a las necesidades que van surgiendo de cada una de las partes, estas relaciones son viabilizadas por la confianza interna entre los actores. Estas estrategias permiten que la gente sobreviva, pese las condiciones de precariedad.

La capacidad y el poder para plantear puestos de trabajos más protegidos se vincula con el preparo formativo de los individuos, en este sentido, el gráfico 7.19. presenta la distribución de la población del Vale según los cursos que frecuentaron.

Gráfico 7.19.

Nivel de formación educativa



Fuente: Programa de la Salud de la Familia (2018)

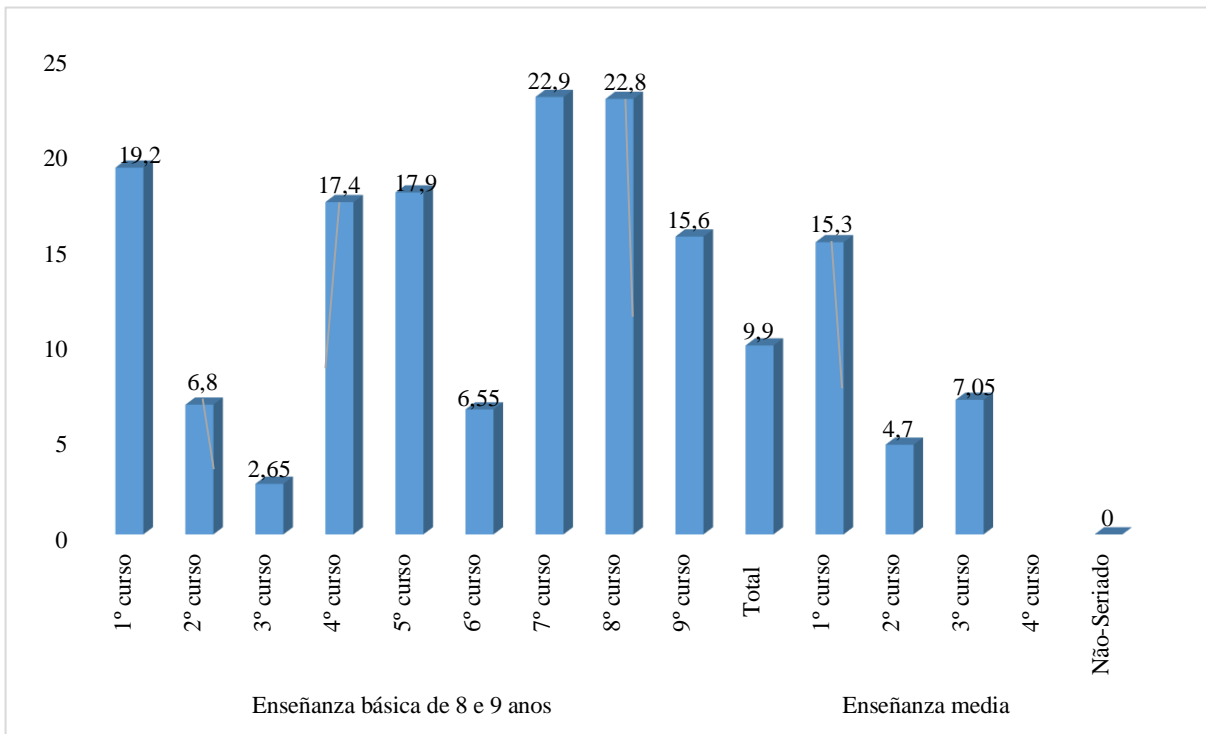
Por lo general, la población posee una baja cualificación. La expresiva mayoría de los encuestados se concentra en los niveles educativos que integran a la enseñanza básica, seguidos, aunque con un valor bastante menos representativo del bachillerato; luego, está el grupo de personas que no tiene ningún tipo de educación formal, en este último conjunto se resalta las personas mayores. Es decir, pese que baja calificación sea la predominante, las nuevas generaciones llegaron a asistir a los sistemas de educación formales. El nivel de escolaridad de los habitantes es mayoritariamente bajo, lo que está reflejado en la proporción de personas que alcanzaron los cursos de grado o de pos grado. Esta situación incide en un igualmente bajo poder de negociación de la fuerza de trabajo.

En medio de este contexto educativo, los gráficos 7.20 y 7.21 a continuación presentan las tasas de fracaso y de deserción escolar separados por cursos en las escuelas en donde asisten los alumnos procedentes de la Unidad. Los estudiantes del local frecuentan a equipamientos de educación que no se encuentran dentro de los límites de la UDH. Al tiempo que el área forma parte de un perímetro que incluye a distintos barrios, a estas escuelas asisten estudiantes procedentes de varios locales, de modo que, las tasas señaladas, a continuación, no se refieren, exclusivamente, al comportamiento espacio analizado, sino también a los vecinos. Pese la

influencia de los comportamientos registrados fuera de la Unidad, los valores de estas variables en las referidas escuelas son los más próximos posibles de las tendencias verificadas por las tasas de fracaso y de deserción local.

Gráfico 7.20.

Tasas de fracaso escolar por curso (2016)

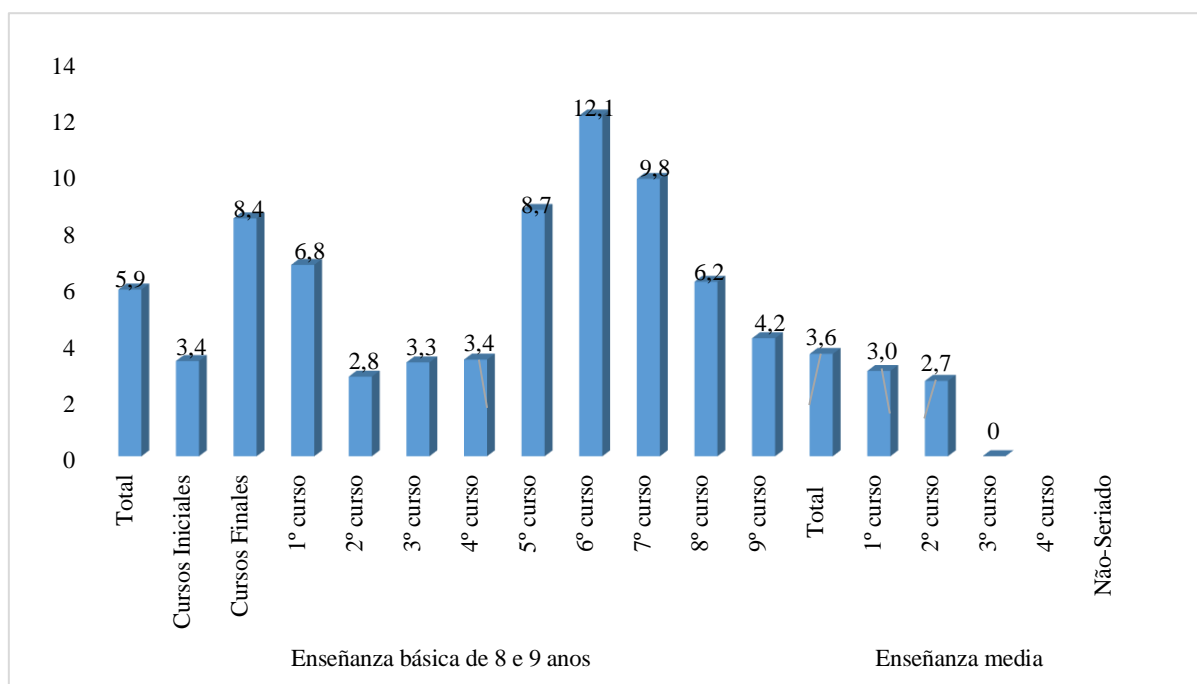


Fuente: INEP (2018)

Al tener en cuenta la heterogeneidad espacial de la frecuencia de la asistencia a los equipamientos de educación de esta Unidad, los resultados del fracaso y de deserción escolar son relativamente distintos a las demás Unidades. Una vez advertido el sesgo estadístico, las tasas de fracaso escolar son más grandes en el séptimo y octavo año de la enseñanza básica, aunque ya se muestren altos en los cursos anteriores. Las tasas de fracaso escolar se vuelven menores en la medida en que avanzan los niveles de educación, indicando que cuando superan los períodos críticos, los estudiantes tienen menor propensión de fracasar, este comportamiento es conducente con las variaciones observadas en las tasas de deserción, como presentada en el gráfico 7.21., a continuación.

Gráfico 7.21.

Tasas de Deserción escolar por curso (2016)



Fuente: INEP (2018)

La deserción escolar empieza a volverse relevante en el quinto año de la enseñanza básica. Una serie de factores determina la deserción escolar: profesores desmotivados, contexto familiar con bajo estímulo a la permanencia en los sistemas educativos, desmotivación y falta de confianza en el papel de las instituciones formales en general y de la escuela en particular. Asimismo, parte significativa de los habitantes vuelven a dedicarse a los estudios en edad adulta, ocupando las plazas destinadas a los cursos dirigidos a la educación de adultos, las redes de apoyo de parientes y amigos suelen tener papel importante en estos contextos.

En la medida que la democratización y la universalización de la perspectiva del ser ciudadano – legitimación normativa - asociado a la idea de “volverse persona” pasa, necesariamente, por los sistemas de educación formal (por representar la base para la integración mediante el mercado laboral en un futuro), esta experiencia termina por ser especialmente frustrante para parte de los grupos de adolescentes y jóvenes de esta UDH.

Existe una red de aspectos negativos que se entrelazan de forma compleja y desestimulan la asistencia a los sistemas institucionales formales. De esta red de eventos negativos, forma parte el papel los profesionales – individualmente – y las instituciones encargadas de llevar los servicios al territorio. Aunque las políticas suelen ser diseñadas para asistir a un público pobre,

las realidades y los desafíos no son compatibles con el contexto de alta vulnerabilidad en el cual se encuentra la mayor parte de los habitantes de la Unidad. La no comprensión, adecuación o compatibilidad de los servicios a las necesidades locales incide sobre comportamientos marcados por la ausencia de dialogo y por la desmotivación, tanto de los funcionarios como de los beneficiarios, incidiendo en la relativa pérdida de eficacia de las acciones impartidas en el espacio.

Con respecto a los aspectos infraestructurales de la UDH, las principales características de las viviendas y del entorno están resumidas en el recuadro 7.4., a continuación.

Recuadro 7.4.

Aspectos de las viviendas y del entorno del Vale do Reginaldo

Aspectos		Part. (%)
Tipo de la vivienda	Casa	87,01%
	Piso	11,21%
	Un cómodo	0,44%
	Otro	1,33%
Disponibilidad de energía eléctrica	Sí	99,60%
	No	0,40%
Formas para acceder a la vivienda	Pavimentado	9,26%
	Suelo de tierra	32,49%
	Fluvial	0,00%
	Otro	58,25%
Abastecimiento de agua	Agua encanada hasta la vivienda	73,47%
	pozos/ nacientes de la vivienda	24,86%
	Cisternas	0,00%
	Camión Cisterna	0,00%
	Otro	1,67%
Tratamiento de agua en la vivienda	Filtración	40,53%
	Hervir	0,41%
	Mineral	0,00%
	Cloración	10,93%
	Sin tratamiento	48,13%
Formas de escoamento banheiro ou sanitário	Red colectora de alcantarillado o pluvial	9,55%
	Séptica	9,66%
	Rudimentaria	4,43%
	Directamente al rio, mar, lagunas, etc.	15,64%
	Tirar al cielo abierto	5,41%

	Otra forma	0,17%
	No informado	55,15%
Destinación de la basura	Colectado	96,35%
	Quemado o enterrado	0,28%
	Tirar al cielo abierto	3,23%
	Otro	0,14%
Está domiciliado	Sí	1,72%
	No	98,28%
	No informado	99,94%
Material proveniente en la construcción de las paredes externas	Ladrillo Revestido	61,32%
	Ladrillo Sin Revestimiento	32,35%
	Barro Revestido	0,59%
	Barro Sin Revestimiento	0,18%
	Madera	1,18%
	Paja	0,00%
	Material de reciclaje	0,71%
	Otros	3,67%
Número de miembros de la familia	1 a 3	61,03%
	4 a 5	29,57%
	6 a 7	6,23%
	8 a 9	2,32%
	Más de 9	0,84%
Situación de posesión de la tierra/ vivienda	Propio	64,92%
	Financiado	0,40%
	Alquilado	26,57%
	Arrendado	0,00%
	Cedido	5,12%
	Ocupado – invasión	2,36%
	En la Calle	0,58%
	Otros	0,06%

Fuente: Programa de la Salud de la Familia

En esta Unidad de desarrollo, la casa es el modelo predominante de vivienda, el espacio también es compartido con un pequeño conjunto de edificios ubicados en la entrada del principal acceso y que fueron construidos en medio de una acción política de remoción. Los pisos oriundos de la política fueron concedidos a los ocupantes locales frutos del traslado de casas en estado de vulnerabilidad crítica. Entre los beneficiarios de esta acción se mezclaron los antiguos moradores del local y personas provenientes de otros espacios.

Las viviendas se constituyen, mayoritariamente, por materiales sólidos y resistentes, el 93,67% están hechas por ladrillos o por bloques para la construcción. Las edificaciones precarias se dirigen a albergar a los animales¹³¹, especialmente a los caballos que son los medios de transporte e instrumento de trabajo de parte considerable de los individuos. El acceso al espacio se da, mayoritariamente, por medio de suelos de tierra y del componente “otros” que hace referencia a la geografía del local marcada por laderas con alta declividad. Esta peculiar condición geológica, a menudo, les obliga a los ocupantes a incurrir en esfuerzos físicos significativos para acceder a las viviendas.

Por otra parte, los grandes servicios urbanos alcanzan a la mayoría de las viviendas: 96,35% de la basura es recogida por la empresa pública a cargo del servicio; 99,60% de las viviendas tienen acceso a energía eléctrica; 73,47% de las viviendas están conectadas a la red urbana de suministro de agua. En este contexto, la red de alcantarillado es la que muestra más deficiencia en la medida que alcanza menos del 10% de las viviendas de la Unidad. Los servicios de recogida de basuras funcionan a través de la figura del “gari comunitario”, que son cuatro en total, estos actores son los responsables por recoger la basura en las puertas de las casas y llevarlas a uno de los cuatro contenedores existentes dentro del Vale.

Al tratarse del típico modelo de ciudad informal, la condición de ocupación espontánea motivada por la ubicación central incide en un doble movimiento sobre los regímenes de propiedad: de un lado en la no posesión de la documentación acreditativa del suelo, aunque gran parte de los residentes aseguren tener los documentos de respaldo de compra y venta; y, de otro, en la coexistencia de contratos mercantiles heterogéneos, a ejemplo de un significativo número de viviendas en alquiler.

Las familias se componen por pocos miembros, el intervalo predominante es el entre 1 y 3 personas en la vivienda. No obstante, debido a la flexibilidad constructiva y a la libertad urbanística de la informalidad, son comunes los ajustes habitacionales que adecuan la necesidad de coexistencia de nuevos miembros y de distintos núcleos familiares en los nombrados “puxadinhos”. Este fenómeno se vincula a la alta frecuencia de casos de embarazo precoz y la constitución de familias a edades muy tempranas, así como la formación de nuevos núcleos familiares sin la previa preparación adecuada. Los incrementos familiares se expresan en la vivienda, en ellos, los ajustes de los nuevos espacios se dan obedeciendo a las demandas y a las alternativas constructivas existentes.

¹³¹ Los animales cumplen importante rol en las alternativas de generación de ingresos de los moradores de esta Unidad al mismo tiempo en que representan un medio de transporte alternativo.

Por fin, la adopción de patrones de consumo y de estilos de vida urbanos, impulsado por los llamamientos mediáticos al consumo de bienes de última generación y la democratización del acceso al crédito en años recientes revelan elementos paradójicos entre los altos patrones de consumo de las familias en medio de un contexto de precariedad y de pobreza del entorno. Es decir, aunque sean pobres, esta población forma parte de los círculos del capital y, también, reciben los impactos de las necesidades que les son creadas y estimuladas como fines de integración y de reconocimiento social, pese las dificultades materiales para satisfacerlas.

7.3.2. Ordenamiento territorial y dotación espacial de equipamientos.

El proceso gradual de ocupación y de densificación local no fue acompañado por la dotación de infraestructuras físicas correspondiente, llevando a un patrón de ocupación espontáneo y aleatorio. La disposición del ordenamiento tiene forma de labirinto dividido en dos lados que están separados por el canal de alcantarillado abierto, ambos lados están formados por viviendas con ocupaciones espontáneas y dispuestas de forma aleatoria por el espacio de la Unidad. La suciedad y las basuras tiradas por las calles les dejan vulnerables a los residentes a muchas enfermedades vinculadas a la falta de infraestructura, además del incomodo promocionado por el entorno inhóspito a la ocupación humana.

Asimismo, de forma similar al caso de la ciudad informal en Fortaleza, los espacios no son homogéneos del todo, en la medida en que se van adentrando en la Unidad, los niveles de vulnerabilidad se vuelven más elevados guardando relación directa con la calidad del entorno que, también, se encuentran más o menos precario. Este espacio heterogéneo incide sobre la clasificación informal de los ocupantes que nombran como “favela” a las áreas más vulnerables. La alta densidad demográfica incide sobre la elevada producción de basura, sobre las presiones sobre la ocupación del suelo y sobre la red de alcantarillado sumamente deficitaria. La condición insalubre es visualmente evidente en esta Unidad de Desarrollo Humano.

Figura 7.13.

Calle principal del Vale do Reginaldo



Fuente: Propia autora (2016)

Los vestigios del viejo río que corta la Unidad fueron aladeados por barreras de contención ligadas por pequeños puentes construidos por el Estado o improvisados por los residentes. Esta estructura planificada e improvisada forma parte del escenario dominante de la Unidad. Este canal artificial se ubica paralelamente a las calles de tierra que separan las viviendas dispuestas en dos lados. Asimismo, las casas se sobreponen por el relevo con alta declividad presentes en todos los lados del espacio. Esta condición geológica y de precariedad infraestructural se vuelve en la principal fuente de vulnerabilidades ante los riesgos de accidentes ambientales, especialmente, en los periodos de lluvia (el invierno). Se trata de un área de ocupación antigua que fue objeto de políticas de remoción. En medio de los procesos de remoción, el destino principal de las familias removidas es el espacio de la Unidad Vales do Benedito en los límites de Maceió.

En las calles que aladean el canal se instalaron pequeños espacios construidos con materiales precarios, como maderas y papeles, que están dirigidos a albergar a los animales que subsidian

a las actividades económicas y sirven como medios de subsistencia y de transporte de los habitantes.

Figura 7.14.

Modelo de Establo improvisado



Fuente: Propia autora (2016)

La condición estructural peculiar, así como la presión de demanda para ocupar el suelo para fines de residencial¹³² lleva a que dentro de la zona del Vale do Reginaldo II apenas haya equipamientos públicos urbanos, habiendo una pequeña escuela pública y un centro de salud. No hay ninguno espacio de ocio, a ejemplo de canchas deportivas o plazas públicas. No son pocas las quejas registradas por los residentes respecto a la falta de sitios adecuados a la socialización, a menudo, los niños y adolescentes del local se desplazan hacia las calles de barrios vecinos, en medio de los coches, para poder jugar o practicar actividades de sociabilidad. En este escenario, en algunos discursos se señaló que la policía actúa de forma violenta y a veces excesiva ante “la invasión” de los ocupantes de esta comunidad a los demás espacios de la ciudad. En este contexto, el estigma del Vale do Reginaldo y de sus habitantes

¹³² Esta demanda es alimentada por la ubicación favorable de esta Unidad dentro de la ciudad.

cumple un papel protagónico en la resistencia al convivio con otros grupos de Maceió, donde tan solo la presencia representa amenazas a la tranquilidad y al orden.

No hay en la zona, líneas de autobuses colectivos que lleguen al interior de la Unidad, los usuarios suelen desplazarse caminando para coger los autobuses que asisten a los barrios próximos. Para utilizar estos servicios, parte de la población local necesita caminar hasta un quilómetro y medio o dos quilómetros. Los servicios de taxi también presentan resistencias para entrar en el Vale do Reginaldo II, tanto por motivos de ausencia de infraestructuras adecuadas de acceso como por la amenaza a la seguridad, dado que el espacio es conocido como un territorio dominado por las actividades criminales.

Pese la predominancia de actividades ilícitas, la percepción de inseguridad intraunidad no es un aspecto identificado en los discursos de los personas. La idea de reconocimiento mutuo construye la red de protección interna que garantiza la ocupación del espacio de la Unidad por los habitantes y por los acompañantes de los habitantes sin mayores problemas, tal hecho puede ser identificado por medio del discurso a continuación.

“Yo, aquí no me da miedo caminar por el día o por la noche, tenemos nuestra protección garantizada, a cambio, no puedo decir lo mismo cuando salgo de aquí”. (Doña Rosa, moradora local).

Por otra parte, la ubicación central garantiza la proximidad que permite el acceso a pies a muchos equipamientos urbanos y al centro de la ciudad. Los habitantes de esta Unidad pueden acceder a los servicios públicos y a las políticas urbanas sin mayores dificultades, aunque ambos no sean ofrecidos directamente en el espacio y sean marcados por la baja calidad. El control de territorio y la restricción del uso de equipamientos por pandillas delictivas son menos expresivos en esta Unidad con relación a las demás, eso se debe a la dispersión de los equipamientos urbanos utilizados y a la localización de la UHD en medio de áreas ocupadas por las clases medias. Es decir, la ubicación dispersa y la baja vulnerabilidad de los entornos disminuyen el poder de control de las organizaciones delictivas sobre la utilización de los recursos urbanos.

El uso de los equipamientos públicos urbanos fuera de los límites de la Unidad se refiere a los dirigidos a ofrecer los servicios de educación, salud, ocio y transporte. Por otra parte, al considerar el conjunto de todas las Unidades analizadas, el Vale do Reginaldo es la única que no cuenta con los servicios de política de asistencia social de los Centros de Referencias en Asistencia Social (CRAS) que son encargados de llevar las acciones de prevención de sucesos negativos. Los equipamientos que asisten la Unidad son listados a continuación.

1- CREAS

El CREAS es un equipamiento de la política de asistencia social encargado de actuar tras el suceso violento. El CREAS que asiste a la UDH se ubica fuera de sus límites, aproximadamente a 1 kilómetro y asiste, también, a otros espacios. Asimismo la Unidad tiene el consejo tutelar que lo atiende, aunque, igualmente, ubicado fuera de los límites de la Unidad y que asisten a otros espacios.

Equipamientos de educación

Dentro de la Unida hay tan solo una escuela pública (Lyons). Aunque no se localicen inmediatamente en los límites espaciales, los estudiantes pueden acceder a los equipamientos de educación (escuelas y guarderías) sin incurrir en grandes esfuerzos físicos ni en gastos monetarios o de tiempo. La condición de asentamiento informal ubicado en un área central lleva a que el déficit de equipamientos educativos no sea, necesariamente, un problema para esta Unidad.

Los déficits de los equipamientos de educación se refieren más a la calidad de los servicios ofrecidos que a la dotación cuantitativa propiamente. Las huelgas de maestros y las constantes reformas de los edificios son ejemplos de sucesos que implican en retrasos continuos de los cursos y, por consiguiente, en pérdidas significativas de la calidad formativa, que, encima, padece de otros aspectos vinculados a la calidad infraestructural de los equipamientos. Por fin, una parte menos expresiva de las personas acude a la asistencia del servicio de educación por medio de pequeñas escuelas privadas. Los retrasos en los cursos son frecuentes y pueden ser verificados por medio del discurso señalado a continuación.

“Por ejemplo, hay una escuela que debería empezar día 4 de julio¹³³, se postergó, se postergó y hasta el día de hoy (18 de agosto) no ha empezado, ahí te pregunto qué es que estos niños, los que estudian en estas escuelas están haciendo?” (Habitante del local).

El discurso anteriormente expuesto denota el retraso del inicio del calendario de una escuela local. Más que el retraso, el discurso expone las condiciones de desventajas que los estudiantes de la red de enseñanza pública poseen en términos de condiciones formativas, resaltando el estado de vulnerabilidad de los niños ante los comportamientos surgidos en la calle y en medio de la ociosidad producida por la ausencia de actividad escolar. En escenario revela la

¹³³ Los cursos regulares en las escuelas en Brasil deben comenzar en febrero.

importancia y la preponderancia que los ciclos de convivencia y las actividades desarrolladas en el entorno inciden sobre las trayectorias de vida.

Debido a la baja calidad de los sistemas de educación, los niños no adquieren las habilidades necesarias compatibles con las exigencias de la educación formal para acceder a los puestos laborales estables y protegidos y tampoco se muestran animados en mantener la asistencia a lo largo del tiempo. Ante la falta de calidad de los servicios ofrecidos, los propios profesionales responsables por llevar la política no suelen depender del servicio público del cual forma parte. Como puede ser observado en la frase de un estudiante procedente de la Unidad.

“Difícilmente un hijo de profesor estudia en una escuela pública” (estudiante local).

En el caso específico de esta UDH, debido a la localización fuera de los límites espaciales y en un área central, las escuelas reúnen estudiantes procedentes de distintos espacios. Es decir, no albergan tan solo a los estudiantes residentes de la UDH y se convierte en un local que promueve la interacción y el acceso a conductas diversas, incluso, a las conductas transgresoras. En este sentido, se incluye a otros grupos sociales, que aunque sean pobres, pertenecen a sectores inmediatamente superiores al público de alta vulnerabilidad característico del Vale do Reginaldo II.

Es importante señalar que a pesar de la ubicación de los equipamientos públicos en medio de espacios de clase media de los barrios vecinos, la resistencia de las clases superiores en frecuentar tanto a las escuelas, como a los equipamientos públicos se deben a la baja calidad del sistema público y a un componente simbólico ligado al miedo a “mezclarse” con personas de clases más bajas, por considerarlos inferiores o peligrosos. El sentido de clases restringe el convivio que la presencia del equipamiento público en un área central podría ser capaz de promocionar.

Equipamientos de Sanidad

1-Unidad de atención Básica

Este espacio cuenta con una Unidad de asistencia a la salud con servicios de citas y de monitoreo por medio de tres equipos del Programa Salud de la Familia (PSF). Estos equipos están integrados por médicos, dentistas, enfermeros y agentes que acompañan a las condiciones sanitarias de las familias, priorizando la asistencia a los estados de salud más críticos (enfermedades graves y en estados avanzados). El trabajo de los equipos se realiza

directamente en la vivienda, visitando y monitoreando a las personas. Esta Unidad de salud cuenta, además, con un consejo gestor de la comunidad, que está encargado de intermediar los servicios ofrecidos y las demandas locales.

Tal cual sucede en el caso de los equipamientos de educación, la población también asiste a los centros de atención a la salud que se distribuyen entre los barrios vecinos. De este modo, los equipamientos de salud no presentan déficit cuantitativo. Hay un gran centro de salud con atención especializada a menos de 2 kilómetros de la Unidad, así como pequeños centros de primeros auxilios dispersos por los barrios vecinos.

Los servicios de salud son reconocidos por las dificultades en lograr tener citas, por la falta de equipamientos, profesionales y medicinas. Así como, por el acudimiento a las relaciones personales para acceder con más facilidad a los servicios. En este contexto, el mayor o menor acceso a los servicios es sumamente dependiente de la posesión de la red de contactos individuales. Se configura, por lo tanto, un modelo de dependencia de la intermediación de terceros en la garantía de los derechos.

Espacios Públicos

No existen espacios de ocio o de socialización

Los espacios de esta Unidad son ocupados por viviendas autoconstruidas y por la red de alcantarillado que corta todo el espacio. En medio de la ausencia de espacios físicos o de un lugar específico dedicado al ocio y a la sociabilidad, existen pequeños espacios residuales improvisados y estructurados de forma espontánea por los propios usuarios. Asimismo, estos espacios públicos tienen fines de flujo y están vulnerables a eventos naturales debido a la condición escarpada del terreno con componente arenoso. Los riesgos de desplome o de otros accidentes esporádicos se elevan en los periodos de lluvia, dejando aún más vulnerables tanto los espacios de convivio que (residuales e improvisados) como los espacios de flujo que son mínimos entre las viviendas.

Movilidad Urbana

No hay dentro de la Unidad un sistema de transporte regular que lo asista internamente. A depender del punto en donde se encuentra es necesario caminar, incluso, dos kilómetros para que sea posible coger a alguno autobús (la única forma de transporte público que asiste los espacios alrededor de la Unidad). No obstante, por tratarse de un área central, las ventajas con

respecto a la accesibilidad son significativas en la medida que desde su posición se puede llegar a muchos de los más importantes puntos de ciudad a pies.

La Unidad es también asistida por los servicios de moto taxis individuales, aunque estos no lleguen a todo el espacio de la Unidad debido a las condiciones morfológicas del local. Asimismo, en muchos discursos de los moradores, se observa la resistencia por parte de los conductores de transportes individuales en ir al Vale do Reginaldo II debido al estigma del local, identificado como un espacio peligroso.

7.3.3. Políticas públicas y organización de la sociedad civil.

Por lo general, las políticas son estructuradas y aplicadas desde fuera hacia dentro de este espacio. Es decir, en este caso, no existe la cultura o la costumbre de involucrar a la comunidad respecto a sus necesidades o aspiraciones, sino suele implantarse modelos de políticas exógenas a las demandas y necesidades internas.

La Unidad cuenta con las actuaciones de políticas que están diseñadas para reducir la vulnerabilidad por medio de la distribución de alimentos en el marco de programas del Estado con intermediación de las juntas de vecinos, además de políticas de transferencias de renta e intervenciones institucionales particularizadas por medio de las ONGs. Las acciones políticas, los papeles de cada una y los presupuestos dirigidos a estas están señalados en el recuadro 7.5., a continuación.

Recuadro 7.5.

Políticas aplicadas en el Vale do Reginaldo II

Programas	Papel	Presupuesto (2017) R\$	Presupuesto (2015) R\$	Variación (2017- 2015)	Número de familias asistidas (2017)	Número de familias asistidas (2015)	Variación (2017-2015)
Bolsa Familia	Programa de transferencia directa condicionada a los criterios: 85% frecuencia fundamental; 75% frecuencia media y vacunas al día a cada 6 meses	99.047.995	137.867.845	-38.819.850	58.355	84.631	-26.276
Protección Social	En este caso incluye a la red de actuación presente tras el suceso violento por medio de encaminamientos a los órganos competentes.	24.867.682,19	23.756.925,41	1.110.757			
Alimentación y Nutrición	Las acciones de seguridad alimentaria: distribución de géneros de comida.	1.246.080,00	16.415.000	-15.168.920			

Fuente: Portal da Transparência y leyes presupuestarias anuales municipales

El recuadro 7.5. sintetiza las actuaciones y los presupuestos destinados a las principales acciones y programas de asistencia social ofrecidos en la Unidad. Pese a la reducción presupuestaria de las dos acciones principales (*Bolsa Familia* y la Alimentación y Nutrición) en los años recientes, por lo general, las políticas asistencialista tiene puntos positivos que se sobrepasan a los negativos en la medida que contribuye para que la gente mantenga cubierta sus necesidades y, en ello, se reduce la vulnerabilidad.

Los programas de subsidio alimentario distribuyen leches, sopas, frutas y verduras para la población con frecuencia irregular. En ello, los repartos de alimentos organizados por el programa Mesa Brasil asumen vertiente eventual o sistemática, el Vale do Reginaldo recibe la versión eventual del programa, en donde las frecuencias en la distribución no obedecen a un calendario con fechas programadas.

El programa *Bolsa Familia* se inserta en el marco de las políticas de transferencia de renta que, en el contexto del actual gobierno neoliberal, pasó por dos movimientos: el incremento del valor pagado a los beneficiarios y el recorte en el número de familias asistidas. Aunque el beneficio sirva como un complemento de renta, su bajo valor es incompatible con los gastos necesarios al mantenimiento de los hogares, la actuación del programa funciona como subvención a la supervivencia familiar y, a la vez, como soporte a la dinámica de los pequeños comercios del local. De este modo, se puede decir que la existencia del programa es muy importante, pero no determinante, a la garantía de la supervivencia de los grupos, eso porque, los beneficiarios suelen recurrir a otras fuentes de ingresos. La necesidad de valerse de estrategias alternativas se volvió especialmente más evidente considerando el periodo reciente, tras los recortes en los presupuestos de las políticas sociales impartidas por el gobierno neoliberal. El programa *Bolsa Familia* tuvo recortes significativos debido a la adopción de criterios más estrictos con el cruzamiento de informaciones de los beneficiarios.

Además de esta acción de transferencia de renta, esta UDH cuenta con un programa de reparte de leche que se mantuvo durante los dos periodos estudiados. Las juntas de vecinos intermedian esta distribución que tuvo reducción en la cantidad debido al recorte en el presupuesto de la contra parte del gobierno federal, que era responsable por el 80% del total dirigido a la acción, los 20% restantes estaban a cargo del gobierno estadual. Tras el recorte de la parte del gobierno central, la administración estadual pasó a pagar el 40% del total. Esta diferencia presupuestaria incidió en la disminución de la cantidad de leche distribuida, pasando de 7 a 4 litros a la semana. En este nuevo contexto, la distribución de sopa ya no forma parte del conjunto de acciones de asistencia en el local. Ambas acciones (distribución de sopas y leche) están clasificadas en el grupo de alimentación y nutrición que sufrieron recortes en el segundo periodo de investigación, cuando coinciden con la reducción del papel del Estado Central. Estos programas cuentan con la actuación conjunta de instituciones formales e informales en el sentido de que para tener accederlos, hace falta tener el número de la seguridad social, que es facilitado por la *Caixa Econômica Federal*.

Se predomina la aplicación de las políticas de tipo *topdown*. Asimismo, el espacio no tiene cobertura del CRAS, se trata de la única Unidad analizada que no cuenta con este servicio, de modo que las acciones de prevención a situaciones negativas derivadas del estado de alta vulnerabilidad, impartidas desde el Estado, apenas existen en el local. Por otra parte, el CREAS actúa después de haber ocurrido el acontecimiento negativo, este equipamiento ofrece tres servicios en la UDH: PAIF (programa de apoyo integral a la familia que sufrió con algún tipo de violencia); abordaje social (trabajo de asistencia y de apoyo a las personas en situación de calle); y, libertad asistida (L.A.), que son medidas socioeducativas que trabaja con los adolescentes que tuvieron algún conflicto con la ley.

En este caso, el CREAS actúa, especialmente, junto con otras agencias públicas para responder a las necesidades que surgen. Este equipamiento llega a los beneficiarios asumiendo, parcialmente, a las atribuciones de los CRAS, pero de modo sumamente particularizado y en cuanto haya la necesidad. Estas atribuciones se refieren al monitoreo e intermediación de los beneficios eventuales, canasta básicas o alquiler social para las familias en estado de vulnerabilidad habitacional. Las intervenciones del CREAS son eficientes, pero, focalizadas en el caso particular en donde se interviene (la familia y/o el individuo), y con pocos/nulos efectos sobre el entorno. Es decir, aunque la actuación incida en efectos positivos, es, al tiempo, poco capaz de involucrar a los residentes que se encuentran inmersos en problemas estructurales que parte de la base de fuertes relaciones de poder. Asimismo, las acciones de este equipamiento suelen dar sin la actuación conjunta con los movimientos sociales, las articulaciones se establecen entre los actores del propio Estado (habitación, salud, educación y jurídico).

Para acceder a los beneficios de la política social, los usuarios deben estar registrados en el sistema del Cadúnico que es un registro auto declarable y es la base sobre la cual son realizados los cruzamientos de informaciones para el control, que asume mecanismos más estrictos respecto al pasado. En este sentido, se mantuvieron los criterios de acceso, pero la inspección se volvió más juiciosa con base en el número de *Cadastro de Pessoa Física* (CPF)¹³⁴. Por medio de este control se efectuaron muchos recortes de usuarios que poseían bienes o inmuebles a sus nombres a la vez que lograban beneficiarse, indebidamente, con las ayudas del Estado. Frente al recorte de los programas sociales y en medio de la subida de los índices de paro, los individuos se volvieron más creativos en la búsqueda de estrategias de supervivencia,

¹³⁴ Documento brasileño que vincula cada persona a un número de registro individual.

resaltando el recrudescimiento de las alternativas de la economía informal y de las prácticas de reciclaje.

La dinámica de control del programa *Bolsa Familia* consiste en recortar o suspender para regularizar, estableciéndose un periodo entre una nueva inspección y restablecimiento de las ayudas anteriormente suspendidas. Los criterios para acceder al *Bolsa Familia* incluye la asistencia escolar y la adecuación al calendario de vacunas, pero, en muchos discursos de los residentes se discurrían sobre la falta de vacunas en las unidades de salud, señalando la imposibilidad del beneficiario para acceder y mantenerse al día con los requisitos que les son impuestos por el programa.

En términos de organización interna, la localidad cuenta con dos asociaciones comunitarias y el Centro Cultural Vale do Reginaldo, ambos dirigidos a asistir a los moradores en temas sociales, además, de otras acciones con enfoque cultural. Las dos asociaciones de moradores desempeñan roles muy parecidos y atienden a distintos espacios dentro de la Unidad, estos papeles consisten, básicamente, en intermediar las demandas cotidianas de las personas con los poderes públicos municipal y estatal.

Estos grupos locales promueven celebraciones de fiestas típicas dedicadas al día de los niños, de la madre, navidad y san juan; en estos momentos, los actores que las organizan afirman que hay mayor adhesión del público local en búsqueda de regalos o esperando recibir algo a cambio de la participación. Además de dichas asociaciones, este espacio alberga más de una decena de iglesias que cumplen un papel, también, de inserción social por medio de grupos de música, cultura y teatro.

En el local, la conjunción de la situación de vulnerabilidad (heredada por décadas) y del mantenimiento en el tiempo de la precariedad laboral, del entorno y de las bajas perspectivas incide sobre la dificultad de gran parte de la población en reconocerse como ciudadanos. Pese ser un espacio de antigua formación, los movimientos sociales, que se resumen prácticamente a las dos asociaciones, se destacan por desarrollar acciones sumamente particularizadas, a corto plazo y no articulados entre ellas. De forma complementaria, se formó en el local, una comisión gestionada por las asociaciones para intermediar las demandas junto con los actores públicos encargados de responderlas. Esta iniciativa se muestra más efectiva en términos de disminución del déficit cuantitativo que cualitativo de los servicios de salud.

La falta de dialogo entre las políticas (salud, seguridad y educación) se suma a los fallos de cada política individualmente, en especial, la falta de acciones dirigidas para los grupos específicos, a ejemplo de niños, jóvenes o mujeres. Asimismo, las instituciones como las

escuelas tienen un papel limitado debido al entorno violento del cual los niños comparten experiencias cotidianas, además de ser los posibles integrantes de las redes delictivas, especialmente, la red del narcotráfico. Estos limitantes inhiben tanto la actuación de las políticas como los papeles de los profesionales. Al final, el desempeño del profesional individualmente (profesor, médico, asistente y trabajador social, etc.) se asocia a la mayor o menor eficacia de la política, pero, de forma muy puntual.

Por otra parte, las políticas surgen en un contexto sumamente propicio a las prácticas oportunistas y, en ello, la gente se vuelve dependiente de las actuaciones del Estado. Al tiempo que existe la condicionalidad a la participación de los sistemas tradicionales (educación y control sanitario), de algún modo, se estimula la asistencia y la efectividad de estas políticas, pero, obedeciendo a las limitaciones comportamentales y de expectativas muy bajas.

La Unidad también cuenta con la actuación de una ONG que tienen recursos procedentes del extranjero, conocida en el local como la ONG de los “gringos”. Esta institución intermedia la implementación de base del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), al tiempo que ofrece prácticas de refuerzo escolar, deportes y actividades culturales. Asimismo, hay en el espacio, acciones específicas y puntales de ONGs que trabajan con deportes para los niños.

El elemento común de ambos grupos sociales presentes en el local se relacionan con la baja o nula participación de los jóvenes, la mayor parte de los integrantes son personas mayores para los casos de las juntas de vecinos y de niños en las ONGs. Por lo general, los jóvenes participan de acciones eventuales promocionadas por los movimientos sociales y por las ONGs. En esta última, se resalta las actividades relacionadas con las prácticas de deporte o con algún evento cultural, sobretodo, los de música y los de RAP en especial.

Políticas específicas

El único ejemplo de buena práctica urbana local surgió como alternativa a la deficiencia registrada en los servicios de recogida de basuras. En la comunidad, existe la figura del *gari* comunitario que es la persona responsable por reunir toda la basura del espacio y llevarla al punto de recogida de la empresa pública municipal. Esta acción contribuye para que no se acumule gran cantidad de basuras dispuestas por la Unidad, al tiempo que contribuye para mantener la calidad estética de la Unidad (que es bajísima). Esta iniciativa implica en la mayor participación social en la construcción del hábitat y estímulo en la generación de fuentes de renta, al tiempo que los *garis* comunitarios son residentes del Vale do Reginaldo II y reciben sueldos pagados por el ayuntamiento de Maceió por ello.

7.3.4. Vulnerabilidad, marginalización y aislamiento social.

Las condiciones de desventajas de esta Unidad surgen como herencias generacionales del migrante procedente del campo y de los contextos encontrados en un espacio pobre y urbano. Sus habitantes fueron actores originarios de un entorno marcado por la sumisión a las instituciones esclavistas rurales y fundadas en medio de las estructuras de poder de matiz colonial. Es decir, el individuo procedente del campo sin educación formal, con cultura organizada por el trabajo de largas jornadas y procedente de un contexto sumamente restringido a lo que se convive en el día a día fue condicionado a adecuarse a los escenarios y exigencias urbanas en el momento que llegó a Maceió y ocupó, precariamente, el Vale.

La adaptación inicial consistió en hacerse el esfuerzo de adecuación a lo urbano. Es decir, una población que estaba acostumbrada con un régimen de dominación por la fuerza de un modelo agrícola exportador del campo tuvo que buscar las formas para sobrevivir en medio de una economía de comercio y servicio. Los primeros ocupantes vinieron desde municipios ubicados al interior del Estado, fueron gente expulsada del campo en medio de un proceso masivo de éxodo rural. Al llegar a la capital, tuvieron que adecuarse, ocupando a los espacios residuales, tras la delimitación guiada por la acción del mercado inmobiliario y por las preferencias de las clases inmediatamente superiores.

En este sentido, la primera generación de ocupantes del local trajo al nuevo contexto, hábitos y valores rurales: el patriarcalismo, el machismo, la religión y la familia. Las personas que formaron parte del movimiento de éxodo rural en el periodo del *boom* – años 50 y 60 - no poseían los niveles de preparo compatibles con las exigencias de Maceió. En este sentido, la inserción en el mercado laboral fue significativamente restringida, sobresaliéndose los puestos precarizados y los sectores de la economía informal.

Las siguientes generaciones mezclaron aspectos de la realidad urbana, en la cual nacieron, con otros oriundos de la sociedad rural, sobre la cual se estructuró inicialmente el espacio. Es decir, el modo de vida/ cultura predominante en el campo sufrió un choque debido al mayor acceso a los medios de comunicación y al convivio con los patrones de vida en la ciudad. Las más nuevas generaciones se componen por individuos con acceso a la tecnología y a la información, pese el mantenimiento de las condiciones sumamente limitadas por la ausencia de capital mercantil. El estado de vulnerabilidad actual se da en medio del convivio de generaciones con realidades parecidas pero que son evolutivas. Los contextos y las generaciones se influyen mutuamente, habiendo desafíos ligados a la educación de los hijos en un escenario urbano, donde los primeros ocupantes conviven ambiguamente con el acceso

a los llamamientos consumistas de los medios de comunicación con sus patrones globalizados y la herencia intergeneracional de la pobreza procedente del campo.

Las vulnerabilidades derivadas del estado de pobreza ganaron otros contornos a lo largo del tiempo, donde, la estigmatización también asumió perspectivas distintas, la que predomina al día de hoy es la de un espacio que debe ser evitado por estar ocupado por personas peligrosas. Conviene señalar que la constitución de esta forma de marginalidad basada en la criminalización de la pobreza es algo relativamente reciente en este espacio, se dando a partir de los años 2000, en medio de la concomitante expansión de los indicadores de violencia en Maceió.

Es decir, junto al incremento de la violencia, la asociación y explicación del fenómeno se debe a la concentración espacial de sectores vulnerables formados por los pobres urbanos, esta connotación espacial es muy fuerte en esta UDH por ser el área reconocida como el principal núcleo de ocupación informal de la ciudad. Sin embargo, los residentes del Vale do Reginaldo II ya sufrían con los prejuicios y con la discriminación por parte de los demás sectores de la sociedad en anteriores períodos. Eso se debe a la percepción clasista de que los orígenes de las molestias sociales se deben, necesariamente, a la concentración en el espacio de personas en situación de pobreza.

Por consiguiente, el contacto social de los residentes de la Unidad se queda restringido al entorno o fuera de esto, desde que obedezca a los límites impuestos por las clases sociales con posiciones jerárquicamente superiores. Las expresiones de esta diferencia se revelan en el lenguaje verbal y no verbal de los grupos sociales en el momento en que se relacionan entre ellos.

El conocimiento mutuo y la identidad construida a lo largo de décadas tienen base en el compartir las mismas necesidades y las estrategias para responderlas, lo que dota esta Unidad de un sentimiento de unión especialmente fuerte. La sensación de protección alcanza, incluso, a los profesionales encargados de llevar los servicios al local, desde que representen algún tipo de aportación positiva a los residentes. Las redes de solidaridad cumplen papel determinante a la garantía de la supervivencia cotidiana de las personas. La socialización de los problemas es potencializada por la presencia de viviendas pequeñas y próximas unas de las otras, incidiendo sobre el compartir situaciones comunes y sobre el enfrentamiento conjunto a los problemas, consolidándose, de este modo, una red de protección mutua.

El fortalecimiento interno también contribuyó para consolidar la percepción de los actores foráneos vistos como enemigos, implicando en una especie de encerramiento a las redes de

convivio restringida a las relaciones construidas dentro del espacio. Es decir, se crea la idea “de ellos contra nosotros y nosotros contra ellos” animada por el estigma y por la protección ante las consecuencias del estigma, respectivamente. La actuación de los medios de comunicación suele asociar los ciudadanos del Vale do Reginaldo con acontecimientos negativos, dotando la sociedad maceioense de los elementos generadores de resistencia para mezclarse con ellos. El discurso de uno de los líderes comunitarios del Vale do Reginaldo apunta para el papel que cumple la prensa en esta construcción de imaginario social.

“A ver, chica, yo sólo te estoy hablando a ti porque no eres de la prensa, yo ya no hablo con los periodistas, ellos nos suelen utilizar para construir un imagen negativo del Vale do Reginaldo” (Fuscão, líder comunitario).

El discurso anteriormente presentado hace referencia al juicio foráneo de que quien vive en el Vale do Reginaldo son gente perezosa que no estudia ni trabaja y que se asocia, necesariamente con las conductas criminales. Por otra parte, el discurso construido sobre elementos ligados a la meritocracia, atribuyendo responsabilidad individual a la construcción de trayectorias exitosas, hace referencia a sucesos puntuales y a excepciones a la regla, que aunque existan, son todavía muy escasos.

Esta percepción clasista está delineada por el estigma y se vuelve en la base de la resistencia a la socialización y al convivio con personas de fuera del Vale, incidiendo sobre el aislamiento social que prevalece entre los habitantes de este espacio. En el caso del Vale do Reginaldo II, además de la asociación con los casos de delincuencia, el entorno inhóspito se vuelve en otra fuente de hostilidad y de resistencia foránea en la relación con el espacio.

“Por qué te pregunto: ¿quién va al vale do Reginaldo? ¿Qué hay que hacer allí? Nada, digo yo. (Diana, Asistente social).

La percepción sintetizada en el discurso de la asistente social emana al bajo atractivo ejercido por el espacio del Vale do Reginaldo debido a la infraestructura precaria y al estigma asociado con la concentración de sucesos violentos. Por lo general, personas provenientes de otros lugares suelen ir a esta Unidad tan solo si tiene algún objetivo específico que lo motive. La falta de atractivos paisajísticos y la concentración de actividades ilícitas desmotivan a la ocupación de este espacio por los no residentes.

La diversidad de ocupaciones de baja renta, como las de comercio callejero, limpieza de viviendas, etc. se deben a la proximidad del centro y de zonas más valoradas de la ciudad, lo que facilita el acceso de los habitantes a los puestos de trabajo, casi siempre subalternos y en barrios ocupados por clases medias/ altas. El mantenimiento del ciclo de pobreza y de marginalidad se debe a la conjunción de factores reales e imaginarios integrados por los

elementos de precariedad y de violencia asumidos como naturales. La naturalización de los eventos negativos crea un contexto a parte que germina dentro de esta UDH, localizada entre los espacios de las clase media y en un área céntrica.

En medio del contexto de precariedad, las reacciones de los individuos no son homogéneas, algunos se adecuan y otros se rebelan ante toda la herencia de desventajas materiales y simbólicas. El semi aislamiento social, el cotidiano de pobreza y el bajo capital educacional, además de la ineficiencia de las instituciones públicas dirigidas a subsidiar a los procesos de ascenso social diseñan el cuadro propicio al mantenimiento del ciclo de marginalidad local.

“Es cultural (...) pienso yo, los niños, ellos están ahí en el aquel sitio en el cual este tipo de convivio es naturalizado, forma parte de sus ambientes entonces ellos tan solo dan continuidad y, de ahí, para que rompas con este círculo no es muy fácil porque se trata de nadar contra la corriente” (Isa, asistente social local).

Se tratan de personas poco preparadas para acceder al mercado laboral urbano, donde sobre la base de la pobreza se estructuran las demás necesidades cotidianas y estas necesidades urgentes guían la tomada de decisiones de los actores. La población está condicionada a vivir determinados procesos desde el nacimiento. Los casos excepcionales son los que logran romper este ciclo. Apenas hay personas que se preocupan con el futuro en la medida que las necesidades inmediatas toman casi toda a la atención; y, la preocupación central se concentra en el momento presente.

Déjame decirte una cosa, la gente que tiene hambre no se preocupa con lo que pueda suceder en el futuro (Doña Rosa, asociación moradores).

Por medio de los discursos se detectó una dificultad de los moradores, incluso, en situarse como ciudadanos en medio de un local desordenado, estando en el paro y siendo marginados de la sociedad. Estos individuos viven en un mundo *aparte* de una sociedad estructurada sobre la base de la propiedad de la tierra, del prestigio y del poder. En este sentido, gana prominencia aspectos comportamentales vinculados al fatalismo y al misticismo con gran influencia de la iglesia, al asumir que cada individuo tiene un lugar y destino establecido a partir de la condición de su nacimiento.

En medio de la pobreza y de la precariedad, las iglesias asumen un rol protagónico en la sociabilidad, teniendo gran poder de influencia sobre las conductas y las costumbres colectivas, ofreciendo apoyo, redes sociales y esperanza en un futuro menos desfavorable que el presente. El gran número y diversidad de iglesias presente en un pequeño espacio físico, resaltando las iglesias evangelistas, señalan la condición especialmente mística predominante en la población.

Este fenómeno tiene una dimensión tan expresiva que, incluso, la cuantificación se convierte en tarea compleja debido a la rapidez con que los cuales se dan los cambios y con que ellas se multiplican.

El predominio de aspectos religiosos y místicos conviven con comportamientos, en cierto modo, paradójicos, como el protagonismo de los aspectos sexuales en la sociabilidad. La diversión centrada en el sexo en contraste con la represión cultural e institucional religiosa dibuja el convivio conflictivo de elementos supuestamente antagónicos, pero que justifican parcialmente las tendencias conductuales de los jóvenes del local. La comprensión de estos comportamientos para por la mirada fisiológica e inmediatista de los jóvenes que se relacionan con otra condición de desventaja local: el embarazo precoz entre las mujeres adolescentes; y la participación en las redes del narcotráfico para los hombres (elementos de masculinidad y aceptación social).

Son elementos presentes en esta sociedad: la centralidad del sexo; el embarazo precoz; la falta de planificación familiar aunque con altos números de abortos; el mayor apego a los valores y las prácticas presentes en el campo, en ello el establecimiento de la represión femenina y el estímulo al comportamiento machista de superior y libertad masculina. Estos aspectos inciden sobre determinados elementos psicológicos que actúan de forma compleja en la formación de la personalidad de los adolescentes y de los jóvenes.

La percepción de la condición de inferioridad intrínseca al nacimiento forma parte del cotidiano de estos grupos desde muy pronto. La experiencia del rechazo y de la discriminación contribuye sobre la construcción de perspectivas de vida sumamente limitadas, marcadas por los sentimientos de resignación originada de la constante condición de marginalidad. Como puede ser verificado en los fragmentos de los discursos de dos ex moradores de la UDH.

“Este individuo, aunque él salga de la “grotta”, él nunca va a dejar de ser “favelado”. Para donde vayas tú va a hacer identificado como pobre, puedes usar la ropa más cara o el reloj más caro o el mejor coche, nunca vas a dejar de serlo. Nunca” (Railton, periodista ex morador local”).

“Es muy complicado porque cuando tú eres de ahí, todos te miran raro, no puedes ir al centro comercial porque el guardia cree que vas a robar o hacer algo. Ser de la *grotta* es como tener un tatuaje que te lleva para toda la vida, por más que ganes dinero, aunque salgas de ahí, eso siempre va a estar contigo” (Luis, ex morador del Vale do Reginaldo II).

La esencia de los discursos de personas que alcanzaron niveles de estudios elevados, lograron tener ocupaciones estables y protegidas y que salieron del local se centra en el papel y en el mantenimiento del estigma asociado al local del nacimiento. Según esta percepción, estos elementos permanecen en la vida de las personas procedentes del vale, pese a los cambios

positivos de las circunstancias incurridos a lo largo de la vida. La mezcla de elementos culturales, religiosos e institucionales es responsable por arraigar este punto de vista entre los habitantes, tanto del local como fuera de ello. Es decir, la internalización de la condición de inferioridad con respecto a las otras clases es inmutable y está condicionada por el nacimiento.

Junto con esta percepción de los moradores, el restante de la sociedad reproduce discursos sumamente lejanos a ellos, incluso, los profesionales que actúan directamente en el espacio contribuyen a construir imágenes del local que no condicen, del todo, con la realidad. Es decir, las distancias simbólicas son tan marcadas que incluso el contacto físico se vuelve insuficiente al reconocimiento de las cuestiones enfrentadas por el público al que se asiste. Este imagen, que es relativamente retorcida, se difunde por los medios de comunicación y se consolida en el imaginario urbano colectivo, siendo, parcialmente internalizado por las propias víctimas que asumen concepciones fatalistas y resignadas al encarar las propias trayectorias de vida, donde la imposibilidad de superación de la condición de inferioridad es intrínseca al nacimiento, aunque por veces esté acompañada de ascensos socioeconómicos y de cambio de residencia.

La herencia generacional en donde los padres no tuvieron educación formal ni acceso a los trabajos protegidos se refleja en la debilidad e inadecuación familiar e institucional en medio de los contextos urbanos en los cuales se están insertados, pese la mejoría en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos a lo largo del tiempo.

“Porque ya ves, las cosas mejoraron hace poco, entonces, antes no tenían, es decir, en la época de los padres, ellos (los padres) no estaban porque no había el acceso. Hoy ellos tienen acceso, pero, por otra parte, la familia viene desestructurada de esta época (Lidia, asistente social local).

Los moradores de la Unidad son mucho más afectados por la ineficiencia de lo público. El cotidiano de precariedad internaliza la percepción de incapacidad para lograr alcanzar a los patrones foráneos que estén alejados de la dinámica constituida internamente por el mundo *aparte* que se consolidó y en el cual, los participantes no se reconocen fuera de él. La gente procedente de otros sitios no suelen ir al Vale y muy difícilmente asumen conductas de apertura a la integración que sean capaces de influenciar de forma significativa la construcción de las perspectivas más ambiciosas, especialmente sobre los adolescentes y los jóvenes. No obstante, conviene señalar la existencia de varios tipos de comportamientos, pero los que se predominan son estos los que fueron expuestos.

La democratización de los medios, la homogeneización del capital financiero que imponen las tendencias materiales, culturales y comportamentales inciden sobre las readecuaciones generacionales importantes en este espacio y en el tiempo. La centralidad del convivio en el

entorno lleva a consecuencias como la repetición de los hábitos de los parias, lo que incluye a aspectos comportamentales y de consumo (inspirados por los patrones impuestos por el capital y desde las clases más altas). En este contexto se absorbe el sentimiento de exclusión social en el ámbito de ciudad y el deseo por la inclusión interna que pasa por tener los bienes materiales hasta la adopción de patrones vestuarios y gustos culturales semejantes. En los discursos, los eventuales casos de ascenso social se relacionan con el hecho de no “mezclarse” con los parias, y por consiguiente, no dejarse influenciar por las conductas predominantes en el espacio. Lo que explica, también, el intento de los padres de “encarcelar” los hijos en las viviendas para evitar el convivio y la replicación de comportamientos de los vecinos.

El Vale do Reginaldo II es un área de vulnerabilidad social y de protección ambiental. A base de la pobreza y de la falta de empleos de calidad se genera otros problemas vinculados. Los habitantes viven en medio de un contexto de muchas precariedades y privaciones, en donde las instituciones formales funcionan de manera sumamente débiles. La dominación se da, básicamente, por medio del miedo desde el papel de la iglesia católica: malo y bueno; negro y blanco hasta las normas establecidas por el mercado de la droga – consumo y tráfico, pasando por la agresión y abandono de niños.

7.3.5. La delincuencia y la violencia.

La delincuencia es la principal estructuradora de la rutina presente en este espacio. La presencia masiva del narcotráfico revela las características preeminentes del delito. Las estadísticas sobre los crímenes en el local están presentadas en la tabla 7.5. a continuación.

Tabla 7.5.

Distribución por tipos de delitos Vale do Reginaldo versus Maceió (2015-2018)

		Crímenes violentos letales intencionales – CVLIs	Crímenes violentos contra el patrimonio	Incautación de drogas
2018	Vale do Reginaldo	5	2	0
	Maceió	450	8.438	635
	Proporción (%)	1,11%	0,02%	0,00%
2017	Vale do Reginaldo	2	1	10
	Maceió	661	9.686	855
	Proporción (%)	0,30%	0,00%	1,17%
2016	Vale do Reginaldo	6	1	9
	Maceió	531	9.921	834
	Proporción (%)	1,13%	0,01%	1,08%
2015	Vale do Reginaldo	2	1	0
	Maceió	568	8.438	907
	Proporción (%)	0,35%	0,01%	0,00%

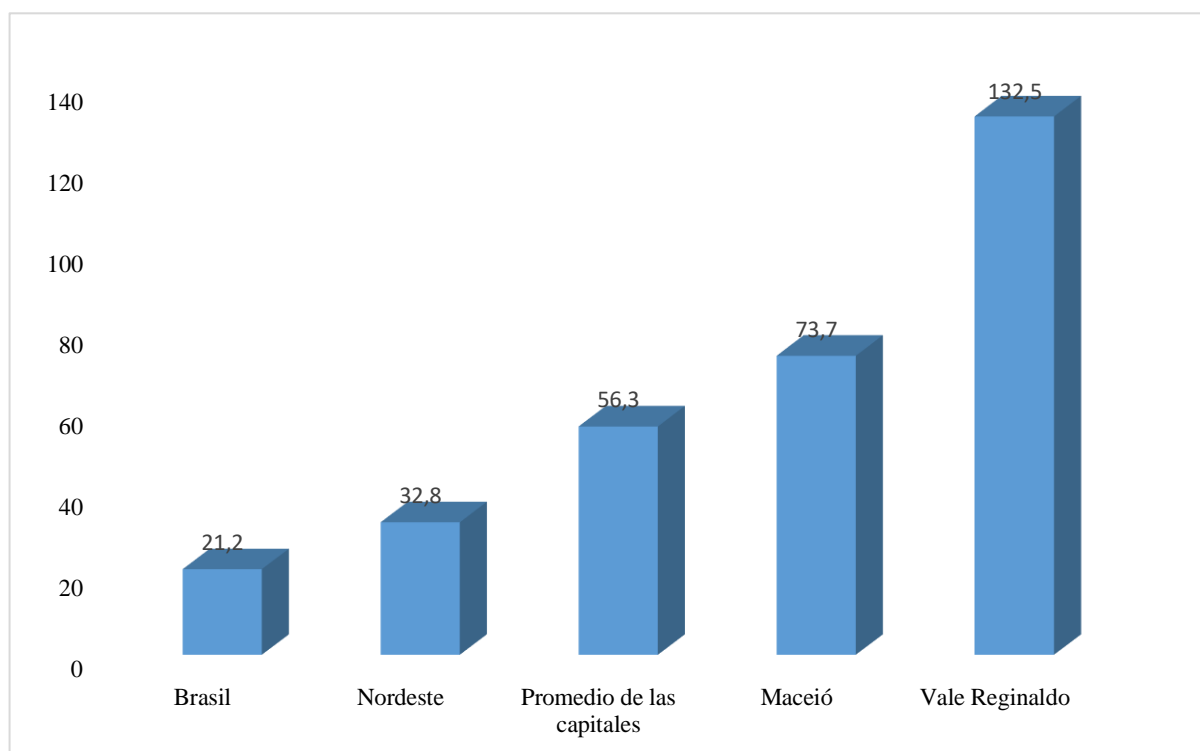
Fuente: Secretaría de Seguridad y defensa social de Alagoas (2018)

Los crímenes registrados en el local están señalados en la tabla 7.5, aunque los valores parezcan ser bajos, conviene recordar que esta Unidad cuenta con menos de 2.000 habitantes, de modo que, es necesario observar los datos desde una mirada proporcional. Es decir, los números son altos teniendo en cuenta la cantidad de personas y aún más altos al considerar que los casos de violencia atinge a grupos específicos: hombres jóvenes. La violencia se estructura en este espacio por medio de las actividades de los mercados del narcotráfico, que empezó a tener mayores proporciones entre los años 2005 y 2006. La sociedad que lo recibió era significativamente diferente de la que pasó por los procesos de éxodo rural. Los patrones de socialización y de consumo eran esencialmente urbanos.

Los crímenes se concentran, sobretudo, en los de contra la vida. En este sentido, las tasas de homicidio de Brasil, Nordeste, Capitales de Nordeste y de Maceió y los CVLIs en el Vale do Reginaldo son señalados en el gráfico 7.22, a continuación.

Gráfico 7.22.

Tasas de Homicidio y CVLIs comparados (2014)



Fuente: Mapa da violencia y Secretaria de Seguridad y defensa social de Alagoas (2018)

La tasa de CVLIS para cada 100.000 habitantes de la Unidad representa poco menos que el doble de la ciudad, que en 2014 era la segunda capital más violenta del país. Este número señala que el valor crítico presentado en la ciudad es todavía peor en esta Unidad de desarrollo. La principal causa de los homicidios se vincula al narcotráfico y se deben a las disputas por los territorios entre pandillas rivales y redición de cuentas de usuarios que no pagan las deudas. Aunque las víctimas y autores de los homicidios se concentren en espacios vulnerables, como el Vale do Reginaldo, las redes que los mantienen son externas a ambos, lo que explica la continuidad de los negocios en el tiempo, pese a las constantes muertes.

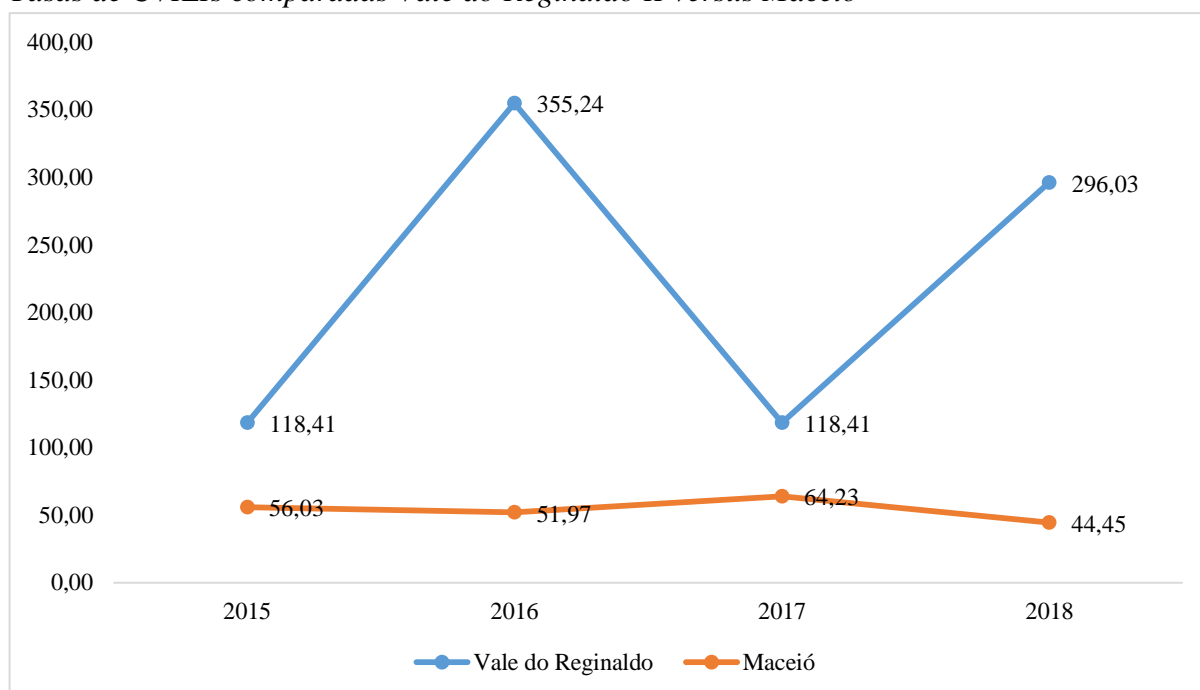
Desde muy pronto, los niños conviven con las estructuras del crimen, naturalizado y travestido, incluso, en los juguetes en la calle. La cercanía de los sucesos violentos incluye a familiares y vecinos implicados en casos de delincuencia, donde es común verlos morir o ir a la cárcel, así como, tener acceso a armas letales. Es decir, existe la naturalización de las trayectorias individuales marcadas por la criminalidad, la consecuencia más extrema de este fenómeno se traduce en los niveles elevados de mortalidad joven local. La influencia de los

círculos de pobreza y marginalidad inmersos a contextos de precariedad y violencia son asumidos como acontecimientos comunes.

Las tasas de CVLIs comparadas entre la ciudad de Maceió y el espacio del Vale do Reginaldo II son expuestas por medio del gráfico 7.23, a continuación. En este caso, la secretaria de seguridad pública facilita datos referentes al área del Vale porque ella coincide con los límites de un *aglomerado subnormal*, según los criterios establecidos por el IBGE.

Gráfico 7.23.

Tasas de CVLIs comparadas Vale do Reginaldo II versus Maceió



Fuente: datos estimados por la propia autora con base en informaciones de la secretaria de seguridad del Estado de Alagoas y IBGE

Las tasas calculadas de los CVLIs para cada 100 mil habitantes del Vale do Reginaldo asumen valores significativamente más elevados que los presentados por toda la ciudad, asimismo, la tendencia presentada por el espacio, a diferencia de la UDH Vales do Benedito, no guarda similitudes con los patrones presentes en la capital en el todo. Las tasas locales presionan hacia arriba el comportamiento de Maceió, son mayores que a los registrados en los Vales do Benedito y tienen una tendencia asimétrica que no siempre son coherentes con los movimientos encontrados en el restante de la ciudad.

La participación en las redes de delincuencia tiene motivación desde dos distintas ópticas de los participantes: mercantiles y antropológicos. Desde el enfoque mercantil, estos mercados son significativamente más rentables que los segmentos de ocupación predominantes en la

población; y, la mirada antropológica incluye elementos de sociabilidad y criterios de reconocimiento especialmente atractivos. En medio de instituciones familiares debilitadas y de estructuras socioeconómicas precarias, la fe en Dios y en la iglesia, el gobierno y los medios de comunicación que los estigmatizan como delincuentes son factores generados de verdaderas “bombas psicológicas” sobre las personas que se encuentra en la fase de formación de la personalidad: los adolescentes. Hasta que se termine la niñez, los padres logran tener más poder para influenciar las conductas de sus hijos, a partir de este momento, fueron detectados en los discursos que las referencias de poder sobre los comportamiento surgen de las influencias inmediatas de la calle. Estas influencias afectan a las trayectorias individuales, y en dentro de este conjunto, la opción por implicarse en las redes delictivas locales es muy fuerte.

Es en la pre adolescencia el momento en que la escuela se vuelve poco interesante en medio de la baja calidad ofrecida por los servicios educacionales, siendo, también, el momento cuando la institución familiar pierde poder de control de conductas. Mientras tanto, la figura del traficante atrae la atención, como expresión de poder, riqueza, protección e identidad. Pese las fuerzas sumamente poderosas estructuradas alrededor del narcotráfico, los residentes, en su gran mayoría, no se relacionan directamente con ello sino, más que nada, se adecuan a las reglas establecidas por el mismo: silencio y el intento de alejarse.

“Sí que hay muchos homicidios, pero solo entre ellos, los que están involucrados con el comercio de drogas. Ya sabes, cuando uno opta por involucrase en este mundo ya debe saber lo que se puede esperar. A la mayoría de la gente de aquí no nos pasa nada y menos aún dentro del Vale do Reginaldo” (Nenem, líder comunitaria).

El discurso descrito presenta la familiaridad con los delincuentes, es decir, son sus vecinos o conocidos, personas a quien los vieron crecer, y por consiguiente, no representan significativas amenazas de peligro, en este sentido, tampoco se demandan cuidados al ocupar el territorio. La red de protección establecida por la relaciones de proximidad mezclan miedo y familiaridad, generando un acomplejamiento sobre las referencias positivas/negativas y buenas/malas. El estigma y el aislamiento que lo tiene asociado, así como las prácticas clientelistas que se emergen de las relaciones de solidaridad con los delincuentes llevan a la relativización de las percepciones de amigos e enemigos. El discurso de un joven local resume esta dualidad personificada en la figura del actor delictivo.

“Estos chicos son peligrosos, pero ¿para quienes lo son? ¿Hasta qué punto eso es cierto? (joven morador local).

Este espacio convive con la confusa referencia sobre lo que es el bien y el mal, esta confusión se construye sobre la base de apoyo local y de discriminación social exterior. Esta percepción está fuertemente arraigada en los varones adolescentes y jóvenes, quienes son las principales víctimas del estigma y de los prejuicios vinculados a la delincuencia debido al estado de la violencia divulgada de la UDH.

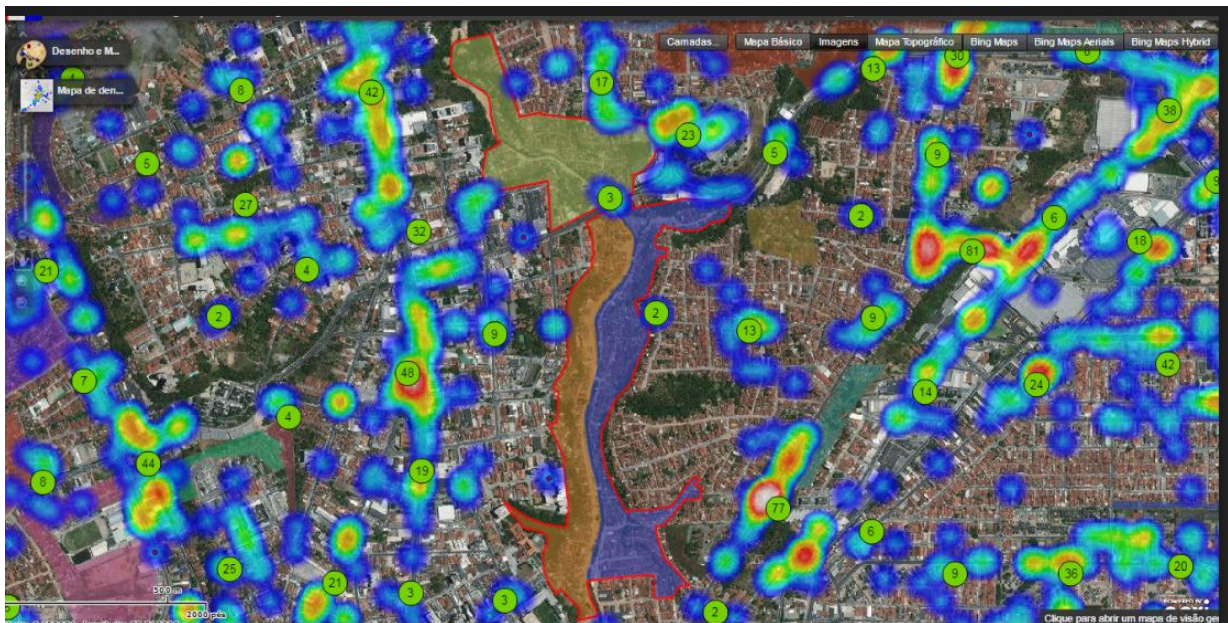
En este contexto, los actores encargados por llevar los servicios periódicos afirman adoptar estrategias que expresen familiaridad con el entorno, de modo a garantizar el libre acceso internamente sin tener mayores problemas. De este modo, las instituciones formales, a ejemplo de la escuela, tienen papel limitado debido al entorno y a la probable implicación de los receptores de las políticas en las redes delictivas locales, especialmente cuando se trata de los adolescentes. Es decir, si por un lado, el Vale do Reginaldo II es un espacio dominado por la violencia, por el otro las redes de protección, que va más allá de las redes delictivas, aseguran la seguridad interna y el buen recibimiento de acciones desde que aporten mejorías a los moradores. Las leyes del silencio representan con éxito la mezcla de protección a los parias y el miedo a represalias por parte de los mismos.

La situación de protección interna puede ser reflejada por la ocupación de los espacios públicos y por apenas haber crímenes contra el patrimonio dentro de los límites de la UDH. Aunque las organizaciones delictivas sean menos organizadas y más locales con respecto a las de Fortaleza, ellas son capaces de organizar y gestionar normativas paralelas, manteniendo el orden dentro de sus respectivos espacios, al tiempo que aseguran el acudimiento de las demandas de los grupos más vulnerables. Es decir, la figura del traficante asume papel central en términos de respeto, poder y protección. Se tratan de la personificación de las leyes que funcionan. Asimismo, el narcotráfico funciona paralelamente al día a día de la comunidad, de modo que, personas armadas y observadores ubicados en puntos estratégicos comparten el espacio con las gentes (habitantes y profesionales) que se ajustan a la rutina impuesta por la dinámica de la violencia.

Esta dinámica de protección interna y la concentración de personas involucradas en el delito inciden sobre la alta concentración de crímenes contra el patrimonio en el entorno de la Unidad y, a la vez, sumamente bajo dentro de la misma. Este suceso puede ser observado por medio del mapa 7.8, a continuación.

Mapa 7.8.

Concentración de delitos contra el patrimonio en el Vale do Reginaldo y su alrededor



Fuente: Secretaría de Seguridad y defensa social de Alagoas (2018)

La parte destacada en el mapa se refiere a los límites de la Unidad del Vale do Reginaldo y los puntos alrededor señalan la ubicación de los asaltos sucedidos a lo largo del año 2017. Como se puede observar, en medio del conjunto de delitos cometidos y observados en el mapa, tan solo uno ocurrió dentro de la Unidad. Los actores de los crímenes contra el patrimonio dentro de la UDH suelen sufrir duras forma de represión, habitualmente se terminan con casos del autor del delito pagando con la propia vida tras someterse a prácticas de tortura a modo de ejemplo, evitándose así que otros actores se animen a repetirlo.

El principal actor del crimen es el joven. El perfil socioeconómico del adolescente/ joven implicado en el delito en Maceió puede ser observado en la tabla 7.6., a continuación. Se optó por utilizarse estos datos porque ellos son los únicos oficiales, facilitados por las instituciones responsables por las estadísticas de seguridad del municipio, que revelan detalles sobre los aspectos socioeconómicos y demográficos de los jóvenes delictivos. Pero, conviene señalar que las informaciones presentadas se refieren al perfil de los jóvenes implicados en el delito de toda la ciudad que tiene más de un millón de habitantes, mientras que esta Unidad de Desarrollo cuenta con menos de 2.000 residentes.

Tabla 7.6.

Radiografía de los jóvenes involucrados en delito Maceió (2017)

Edad	15 años o menos	12,33%	Cantidad de personas que viven en la familia	Hasta 3	32,27%
	16 -18	67,84%		Entre 4 y 6	46,82%
	19-21	18,50%		Entre 7 a 10	15,00%
	22 o más	1,32%		No tiene familia	4,55%
Raza/ Etnia (auto declarada)	Branco	18,64%	Situación Familiar	Vive en la calle	1,36%
	Amarilla	2,73%		Hijos de padres separados	0,00%
	Negro	22,27%		Vive con la madre y el padre	18,84%
	Pardo	55,91%		Vive con la madre y el padrastro	10,62%
	Indígena	0,45%		Vive en calle	7,19%
Orientación sexual	Heterosexual	98,65%		Vive con la madre	8,56%
	Homosexual	0,90%		Vive con el padre	2,74%
	Bisexual	0,45%		Vive con amigos	0,68%
Nivel de escolaridad	Sin estudio alguno	3,67%		Vive con los responsables	34,93%
	Enseñanza básica - años iniciales	38,07%		Vive con parientes	9,59%
	Enseñanza básica - años finales	55,05%	Vive con pareja	4,79%	
	Enseñanza media (bach) - años iniciales	3,21 %	Vive solo	0,68%	
	Enseñanza media (bach) - años finales	0,00 %	Vive en centros de acogida	0,68%	
	Educación para jóvenes y adultos	0,00 %	Hijos de homosexuales	0,00%	
	Estudiaba	14,40%	Hijo adoptivo	0,68%	
Ocupación	No estudiaba	34,17%	Renta Familiar	Hasta 200 reales	4,02%
	No trabajaba	26,49%		Entre 200 y 400	10,71%
	Trabaja en la economía informal	19,58%		Entre 400 y 600	13,84%
	Trabajaba en la economía forma	2,88%		Entre 600 y 800	22,32%
	Nunca ha trabajado	2,50%		Entre 800 y 1000	27,68%
	15 años o menos	76,64%		No tiene renta	20,09%

Distribución etaria de los jóvenes que trabajan	16 – 18	23,36%		
	19-21	0,00%		
	22 o más	0,00%		

Cont. De Tabla 6.

Delitos Cometidos	Violencia Domestica	0,46%
	Hurto	0,46%
	Violación	1,38%
	Homicidio	35,94%
	Latrocinio	2,30%
	Posesión de arma de fuego	3,69%
	Robo	30,41%
	Intento de homicidio	1,38%
	Intento de latrocinio	0,46%
	Narcotráfico de drogas	17,05%
	Asociación Criminal	4,15%
	Extorsión	0,92%
	Lesión Corporal	1,38%
Usuarios de sustancias psicodependientes	Sí	90,91%
	No	9,09%

Fuente: Medidas Socioeducativas – SEPREV (2018)

La tabla 7.6. es la misma utilizada para el caso de la Unidad Vales do Benedito debido a la insuficiente estadística a este nivel. Como ya anteriormente mencionado, los crímenes se relacionan mayoritariamente con el narcotráfico, desmembrados en: homicidios (35,94%), robo (30,41%), posesión de arma de fuego (3,69%), asociación criminal (4,15%) y el propio narcotráfico (17,05%), la suma de ambos delitos alcanza el 91,24% del total. El actor delictivo suele ser hombre, joven, heterosexual y frecuentaron los sistemas de educación pero, en su mayoría, no lograron terminarlo, en ello, una parte muy pequeña trabajaba en los sectores de la economía formal.

Se tratan de personas que nacieron y crecieron en un entorno marcado por la concentración de desventajas socioeconómicas y relacionales, que tuvieron acceso a los llamamientos del

consumo como fuente de integración y que sufrieron con las barreras impuestas por el estigma debido a la procedencia de un espacio reconocido históricamente por concentrar precariedades. Las redes delictivas representan las fuentes de prestigio, ganancias monetarias y los atributos para el reconocimiento que les son negados a fuera, pero que guarda muchas similitudes en términos de mecanismos dentro.

7.3.6. Vale do Reginaldo II: consideraciones finales sobre las políticas para la ciudad.

La última Unidad de Desarrollo Humano analizada es el Vale do Regional II, que se trata de un espacio de la ciudad informal ubicado en un área central de Maceió, desde donde se puede acceder a los principales puntos de la ciudad sin incurrir en altos costos de tiempo o de recursos. Es decir, los desplazamientos a pie son viabilizados por las cortas distancias. Esta Unidad es la principal expresión de asentamientos informales en ocupación de áreas de vulnerabilidad ambiental presente en esta capital.

Los orígenes de la población de este espacio se dieron en los años 50 y fue intensificada por medio de los procesos de éxodo rural. En esta antigua ocupación informal conviven hasta siete generaciones de una misma familia; el entorno se caracteriza por la precariedad tanto de accesos como de espacios públicos. Al tratarse de una zona central, los residentes de esta UDH no sufren por déficits cuantitativos de equipamientos o de servicios urbanos significativos, ya que aunque no se ubiquen inmediatamente dentro de la limitación espacial de la Unidad, son fácilmente accesibles.

El tiempo de formación y la ubicación privilegiada conllevan a sucesos particulares con respecto a las viviendas y a sus mercados. El primero tiene que ver con la calidad constructiva, que aunque estén localizadas en medio de un entorno precario, las viviendas están constituidas por materiales resistentes derivados de procedimientos de adecuación y de mejoramiento progresivo; el segundo aspecto se relaciona con la complejidad mercantil que involucran las transacciones en la localidad, en la que existen un relevante mercado de alquiler y de transacciones más complejas.

Los problemas de uso del espacio derivados de la ocupación humana inapropiada involucra a los sistemas de alcantarillado, la gestión de la basura y la presión demográfica, donde estos procesos inciden sobre la corrosión gradual del suelo. La principal ventaja de esta UDH reside en su ubicación privilegiada. Pese al entorno precario y los riesgos de sufrir accidentes ambientales, los beneficios relativos a los soportes de recursos económicos capaces de

subsidiar a las estrategias de supervivencia cotidiana justifican el mantenimiento y la atracción de las personas a vivir en este espacio.

Con respecto a los componentes del IDH, el comportamiento demográfico viene sufriendo cambios a lo largo de los períodos recientes vinculados a la absorción de patrones urbanos en medio de una relación contradictoria con los enraizados valores de sociedades rurales. A lo largo de las casi dos décadas recientes, se registró una menor proporción de nacimientos acompañada de una mayor expectativa de vida, especialmente la femenina, pese al predominio de la maternidad temprana y de arreglos familiares extensos ante la adecuación a nuevos miembros. Por otra parte, la participación de los jóvenes varones en las pirámides de edad disminuyó concomitantemente al avance de la violencia en Maceió, registrado a lo largo de los años 2000. En la medida que la ciudad de Maceió ingresó a la lista de ciudades peligrosas del país, los efectos más extremos fueron percibidos por los residentes de este espacio.

Aproximadamente el 97% de la población tiene un rendimiento de hasta dos sueldos mínimos y, asimismo, se encuentran algunos niveles de renta alta. Las ventajas de localización lleva a que algunos de los habitantes puedan lograr tener ocupaciones y rendimientos superiores si se comparan con los demás espacios analizados. Los residentes poseen la posibilidad de lograr una mayor flexibilidad laboral, adecuándose a las temporadas climáticas (como las actividades turísticas) y convirtiéndose más fácilmente en mano de obra en zonas vecinas valoradas. Asimismo, en esta UDH hubo una elevada proporción de individuos que no contestaron a la pregunta sobre sus ocupaciones; este hecho se justifica por la presencia de actividades ilícitas, —particularmente las relacionadas al narcotráfico—, habiendo una mayor precaución por el miedo a sufrir represalias al exponer la información.

En términos de atributos educacionales, la amplia mayoría logró alcanzar hasta la enseñanza básica seguida del bachillerato. Pese a que la baja calificación sea preponderante (la proporción de personas que lograron obtener títulos de grado y de posgrado es ínfima), las nuevas generaciones tuvieron acceso a los sistemas de educación tradicionales. Aunque en este caso los indicadores de fracaso y de deserción escolar no puedan ser muy precisos, los niveles más significativos se concentran entre el quinto y sexto año de la enseñanza básica, es decir, alrededor de los 11 y 13 años de edad. A pesar de que el nivel de escolaridad de los habitantes no se caracterice mayoritariamente por una educación nula, este se mantiene inferior respecto al nivel de la ciudad. Esta situación también incide en un bajo poder de negociación de la fuerza de trabajo local, que en Maceió asume un contorno especialmente crítico debido a las relaciones clientelistas vinculadas al poder paternalista de las familias más poderosas. Los rasgos de una

sociedad feudal imponen barreras todavía más consistentes a la integración de los más pobres en esta capital.

Los servicios de agua, luz y de recogida de basura asisten a casi la totalidad de los residentes. En este contexto, las redes de alcantarillado y la mala calidad del entorno son los componentes del confort urbano que denotan el déficit infraestructural más notorio. Aunque sea un área de ocupación antigua, no hay un verdadero movimiento de articulación más consistente para reclamar e implementar las acciones de mejoría. Los movimientos sociales se restringen a un par de asociaciones con roles de intermediación de acciones puntuales junto al poder público, además de gestionar actividades culturales esporádicamente. Por ello, apenas cuentan con iniciativas propias más consistentes o sostenibles en el sentido de mejorar a la calidad de vida y promocionar estructuras de oportunidades con realizaciones más ambiciosas a largo plazo. Además de dichas asociaciones, este espacio alberga más de una decena de iglesias que cumplen un papel de sociabilidad por medio de grupos dedicados a la música, cultura y teatro; y, por sí mismas, al ser importantes núcleos de convivencia.

La conjunción de factores como la ubicación central, la permisibilidad de la ocupación y la densificación por allegamiento familiar llevó a un razonable número de personas a concentrarse en un espacio relativamente pequeño. La improvisación y la constante adecuación al relieve no apto para la ocupación humana generó un espacio con características de excesiva ocupación marcado por la acumulación de precariedades urbanas, ambientales y sociales. En esta UDH, la ocupación irregular y espontánea convive con animales de gran porte y con las infraestructuras físicas ajustadas para criarlos. El intenso uso del suelo y sobreutilización de los espacios, además de la inadecuación del relieve, hace que apenas existan equipamientos y servicios urbanos dentro de los límites de la UDH. Los habitantes de este espacio suelen acceder a los recursos urbanos ubicados en los barrios vecinos, incluso algunos de clase media y en el centro de la ciudad.

Al caracterizarse como un espacio concentrador de pobreza, muchos de los habitantes son beneficiarios de programas del Estado que brindan protección social en sus más diferentes frentes. En este caso específico, vale la pena destacar las acciones de seguridad alimentaria, que, a su vez, se demostró sumamente vulnerable al cambio de prioridad de la política *TopDown* entre los años de 2016 y 2018. El conjunto de estas acciones políticas actúan sobre el espacio asumiendo un enfoque puntual y responden de forma particularizada a las demandas de las personas. Al mismo tiempo que ofrecen soporte a la reproducción social, no ejercen mayores influencias sobre la construcción de perspectivas y ambiciones diseñadas a largo

plazo. Es decir, no se muestran capaces de promocionar cambios significativos en términos de expectativas de integración a los demás sectores sociales utilizando los recursos ofrecidos por las instituciones formales o tradicionales.

Las políticas asistencialistas presentan puntos positivos y negativos. Los puntos positivos se deben a que, a la vez que reducen la vulnerabilidad, presionan positivamente los principales indicadores de calidad de vida. Mientras tanto, los puntos negativos se derivan de la excesiva dependencia de la economía sin producción y de un comportamiento oportunista no generalizado impartido por los propios beneficiarios. La centralidad de sociabilidad y de la política se construye en medio de una institucionalidad paralela, guiada por las muchas necesidades a corto plazo y que son propicias a las conductas oportunistas y de carácter de urgencia.

Este caso se trata de un modelo de herencia intergeneracional de las condiciones de desventajas, donde las condiciones de vulnerabilidades iniciales diseñarán las escasas estructuras de oportunidades de las generaciones siguientes. La familiaridad y la convivencia de descendencias procedentes del entorno rural llevan a que, en esta localidad, se evidencien elementos culturales provenientes del campo especialmente más arraigados respecto a las demás Unidades analizadas. Por tratarse de un espacio característico y famoso de asentamiento precario de Maceió, en el imaginario social se construye una lista de estereotipos relacionando las características de esta localidad con sus habitantes. Esta construcción se establece y gana fuerza mediante la repetición de discursos de los medios de comunicación, llevando a que los grupos de residentes de la UDH suelen ser víctimas de prejuicios, racismo y marginalidad en el resto de la ciudad. En este contexto, surge una especie de resistencia a establecer relaciones interpersonales que genera sobre francos procesos de aislamiento social.

La convivencia con un entorno precario y con las prácticas de discriminación a lo largo del tiempo inciden en un estado de descrédito en vivir cambios positivos referentes tanto a la trayectoria individual como al espacio de Vale do Reginaldo. Asimismo, las nuevas generaciones pudieron acceder a un estilo de vida urbano con mejores patrones de confort con respecto a los primeros habitantes. Por ejemplo, se incluye el acceso a los equipamientos y servicios, a la calidad constructiva de las viviendas y a los medios de comunicación. Las aspiraciones de los más jóvenes surgen en medio de un contexto que mezcla las prácticas y valores rurales y de una urbanidad en la forman parte desde que nacieron. Es decir, este espacio se compone por generaciones con realidades parecidas pero cambiantes a la vez.

El estigma heredado desde el origen del espacio, la desconfianza en los papeles de las instituciones formales y la resistencia a la convivencia de grupos sociales externos representan elementos para la constitución de una institucionalidad paralela centrada en el delito (narcotráfico), que es especialmente atractiva para los más jóvenes. Si por un lado, es contundente la presencia del narcotráfico en la imposición de las leyes de silencio y en el mantenimiento del orden interno de la UDH, la dispersión de los equipamientos lleva a que el control del tráfico sea menos poderoso en el sentido del uso y acceso a ellos. Asimismo, por tratarse de un espacio relativamente pequeño y que cuenta con décadas de formación, las relaciones de familiaridad entre residentes y delincuentes son significativas en los límites de esta Unidad, enmarcadas en una dinámica de respeto y, en cierto modo, de protección mutua.

Las relaciones de familiaridad indican aspectos de mutua protección capaces de inhibir las prácticas de actos delictivos dentro de la Unidad, de modo que garantizan el orden y la paz, ofreciendo la sensación de seguridad a los residentes mientras se encuentren en los límites de familiaridad. El aspecto peligroso del actor del crimen es relativizado en la medida que es un actor social que nace y establece su identidad en el entorno. Las prácticas de poder, la centralidad del consumo en el proceso de autoafirmación de la identidad y la importancia del papel desempeñado por la figura del líder criminal en la protección interna de la comunidad son aspectos motivadores para que los jóvenes deserten las instituciones formales y formen parte de estas redes, que son capaces de ofrecer respuestas y beneficios inmediatos coherentes con las necesidades de naturaleza económica, sociales y psicológicas de este público.

La conjunción del mantenimiento de la condición de vulnerabilidad y precariedad laboral en el entorno durante décadas, además de las bajas perspectivas individuales, incide sobre la dificultad de una gran parte de la población en reconocerse como ciudadanos. La baja autoestima incurre en la tendencia al aislamiento en las redes internas de sociabilidad. Estas redes son especialmente más influyentes en los comportamientos de los adolescentes y jóvenes, al mismo tiempo que surgen comportamientos de resignación a las trayectorias de vida ligadas al fracaso. Por otra parte, las instituciones tienen un papel limitado debido al entorno violento en el cual los residentes comparten experiencias cotidianas, pudiendo ser, incluso, posibles integrantes de las redes delictivas. La necesidad de precaución y el miedo inhiben la actuación de las políticas y de los profesionales.

Capítulo 8. Análisis de Resultados

La Región Nordeste de Brasil es históricamente conceptualizada como la periferia del espacio nacional, donde se concentran las mayores proporciones de pobreza y de desventajas en términos de indicadores de calidad de vida del país. Este espacio es el tradicional proveedor de mano de obra en los procesos de migración interna. Considerando el marco de la historia reciente de la Región, en las últimas décadas, el espacio fue el que más impulsó el crecimiento del Producto Nacional, siendo, también, la principal beneficiada del recrudescimiento de los programas sociales y de las políticas de valorización del sueldo mínimo, tal hecho se debe, exactamente, por la concentración de una parte significativa de los pobres del país.

La urbanización del Nordeste tiene características peculiares que lo distinguen tanto de los países centrales, como de los espacios que fueron responsables por concentrar la actividad industrial de Brasil – la Región Sudeste y el estado de São Paulo -. Las diferencias en la urbanización están relacionadas a las siguientes causas:

1. A la motivación: que en el Nordeste se dio sin el ánimo de densificación de estructuras productivas industrial correspondiente, el gran propulsor del crecimiento de la población urbana fue el binomio expulsión--modernización en el contexto rural;
2. Al retraso: el espacio regional se convirtió en mayoritariamente urbanizado una década después del nacional, los niveles significativamente inferiores fueron heredados a lo largo del tiempo y, actualmente, la Región mantienen la menor tasa de urbanización entre las grandes regiones del país;
3. A la mayor pobreza urbana relativa: la concentración de gran número de personas pobres fue la responsable de potencializar los efectos negativos de la urbanización de la pobreza, reflejados en la mayor proporción en el déficit habitacional; en los asentamientos precarios; y, en la explosión de los indicadores de violencia en un corto espacio de tiempo tras los años 2000. Las capitales nordestinas se convirtieron y se consolidaron como las ciudades más peligrosas del país, con considerables diferencias con respecto a las demás capitales brasileñas;
4. A la preponderancia del migrante campo–ciudad y de sus descendientes: la homogeneidad de población procedente del contexto rural incidió en un mayor arraigamiento cultural/ comportamental relacionados con los patrones anteriores: el machismo, el honor, el determinismo vital condicionado por el nacimiento diseminado por la iglesia y de la relativa mayor importancia atribuida al trabajo *versus* educación en la construcción de la dignidad humana;

5. A las ciudades aún más desiguales: la estructura social está constituida por una élite económica muy reducida y por extensas capas de pobreza, con una clase dominante en donde predominan los valores feudales (no acompañó la modernidad que vino con los cambios de los procesos de industrialización) instituidos durante la colonización, incurriendo en ínfimas oportunidades para casos de ascenso social y que son reflejados en el conjunto de indicadores socioeconómicos.

Esta tesis centró su análisis, con enfoque comparativo, en los espacios vulnerables encontrados en dos de las nueve capitales nordestinas más discordantes entre sí, en términos de formación, estructura económica e institucional. Las ciudades de Fortaleza (capital del Estado de Ceará) y Maceió (capital del Estado de Alagoas) están ubicadas a aproximadamente a 1000 kilómetros de distancia, y fueron constituidas a partir de lógicas antagónicas, dentro del ámbito de formación regional. Mientras que Fortaleza tuvo su estructura vinculada a la función administrativa, donde predominaban pequeños comercios dedicados a los funcionarios y es, actualmente, una metrópoli capital regional con poder de influencia sobre más de 20 millones de personas; Maceió se caracteriza por ser una capital de menor porte que tuvo la estructuración centrada en el oligopolio rural, como explotación de mano de obra esclava en los negocios de exportación, y tiene un área de influencia sobre poco menos de tres millones de personas.

Dentro de la actual división administrativa de Fortaleza se encuentran 119 barrios y 307 áreas de homogeneidad socioeconómicas - Unidades de Desarrollo Humano - UDHs. La ciudad de Maceió está compuesta por 50 barrios y 139 Unidades de Desarrollo Humano - UDHs. En las dos capitales, las diferencias entre las mejores y peores unidades son alarmantes, aunque los casos de Maceió presenten un nivel de desigualdad especialmente más crítico.

En consonancia con la metodología elegida - los estudios de caso - fueron seleccionadas cuatro áreas encuadradas en el criterio de mayor vulnerabilidad, cuantificado por medio de los Índices de Desarrollo Humano con valores más bajos y más crónicos, en este caso, representados por los valores de las Unidades de Desarrollo de Humano – UDHs. Las UDHs fueron designadas por las Naciones Unidas como espacios dotados de similitudes socioeconómicas a nivel intramunicipal. Las UDHs seleccionadas se refieren a espacios que constituyen distintos modelos del hábitat popular en las dos ciudades elegidas.

El criterio de corte se basó en los valores más bajos de las UDHS registrados en 2010 – año de publicación más reciente del indicador¹³⁵-. Los bajos valores del IDH captan la dimensión de la vulnerabilidad respecto a las capacidades de los grupos, en términos de educación, renta y longevidad. Se esperó exponer las características de ambos espacios, así como identificar patrones relativos a la dotación y a las relaciones entre los servicios/equipamientos urbanos, las políticas públicas aplicadas y la delincuencia dentro de los espacios vulnerables de una Región que tuvo una urbanización tardía y acelerada.

Tras aplicar el criterio de selección, las Unidades de Desarrollo elegidas fueron:

- a. Conjunto Palmeiras I: El espacio tuvo origen en las políticas de relocalización de asentamientos informales que se encontraban distribuidos por la ciudad de Fortaleza en el marco de la dictadura militar en los años 70; la actual área coincide, en parte, con la delimitación del barrio ubicado en el límite administrativo sur de la ciudad. El espacio cuenta con experiencias de organización asociativa y de economía solidaria reconocidas internacionalmente.
- b. Parque Dois Irmãos I/ Passaré III: El segundo estudio se configura como el típico modelo de ciudad informal que se desarrolló en el seno de las reformas de los años 90. La unidad está ubicada entre áreas de clases medias y de reciente valorización derivada de los eventos del mundial de Brasil de 2014. Su composición se trata de personas, esencialmente provenientes de otros barrios de la ciudad y de la región metropolitana, que perdieron capacidad de pago en medio de la crisis característica del período de su formación y de sus respectivas redes que actuaron en la densificación local.
- c. Vales do Benedito: Es una unidad integrada por 21 conjuntos residenciales derivados de política de transferencia de población provenientes de asentamientos informales dispersos por Maceió, además de prácticas clientelistas promocionadas por políticos locales que ofrecían suelo urbano a cambio de votos entre finales de los años 90 y a lo largo de la década de 2000. Es un área en expansión, al paso que sigue siendo el destino de las relocalizaciones de la ciudad.
- d. Vale do Reginaldo II: Es un área de ocupación de zona de riesgo ambiental, con inicio de formación en los años 70 e intensificación en los 90. Esta Unidad también se configura como un modelo de ciudad informal que se localiza en medio de sectores de

¹³⁵ El período utilizado de referencia para selección de las Unidades se restringió tan solo en criterio temporal para la elección. Debido al desfase de las estadísticas, los demás datos e informaciones cualitativas utilizadas en este trabajo tuvieron fuentes secundarias diversas recolectadas por órganos que actúan directamente en los espacios en cuestión.

clases medias en zona céntrica de la ciudad. Sus habitantes son, fundamentalmente, los migrantes y sus descendientes, provenientes de pequeños municipios del propio Estado de Alagoas.

Los espacios analizados guardan diferencias y similitudes entre sí respecto a la calidad del entorno, al acceso a los servicios urbanos, a la dotación de equipamientos, a los niveles de organización ciudadana y al abanico de políticas públicas ofrecidas. Donde, los circuitos de pobreza, de vulnerabilidad y las redes delictivas, obedecen a patrones comportamentales y relacionales, tanto con respecto a las políticas como a los equipamientos/servicios urbanos disponibles.

Estos espacios producen realidades específicas construidas en torno de las oportunidades diferenciadas, pero, sobre todo, construidas a partir del efecto vecindario que se ve potencializado por el cotidiano de semi marginalidad y de semi aislamiento. Estas categorías sociológicas condensan la condición de los grupos que están integrados a las economías de mercado, participan del sistema (aunque en posiciones subalternas) y tienen conocimiento de los beneficios de modernización, pero a la vez se encuentran atrapados en círculos de precariedad, estigmatización y de relativo aislamiento social. Tales condiciones inhiben las interferencias de contextos externos e intensifican las influencias de las relaciones y conductas presentes en el entorno inmediato. Al mismo tiempo, estas mismas condiciones son responsables de la internalización de elementos de diferenciación o jerarquización presentes en la sociedad como un todo y de lo que ellos mismos son los marginados: diferenciación por la capacidad del consumo, además de cuestiones de género, racial y étnicas.

Dentro del conjunto de cuatro áreas seleccionadas, todas son representantes del hábitat popular o del hábitat de los pobres, aunque dos de ellas no se configuren como casos característicos de la ciudad informal, todas están, de algún modo, vinculadas con este fenómeno. Se trata de localidades que tuvieron sus orígenes a partir de la condición de exclusión del mercado habitacional formal. Por lo general, la condición de exclusión de los mercados urbanos (privados) predominantes, marca tanto la circunstancia habitacional, como todo el ámbito de reproducción social de estos individuos. Además de estos elementos objetivos que se relacionan con la incapacidad de solvencia, una serie de atributos subjetivos determinan el cotidiano de marginalidad y las trayectorias vitales de las personas, estos últimos ejercen especial fuerza sobre los jóvenes.

Al desagregar el IDH nos encontramos con variables que representan la calidad de vida en tres ámbitos: renta, educación y longevidad. Los dos primeros son fuertemente relacionados entre ellos, de modo que los bajos niveles de educación restringen los mejores desempeños de renta y viceversa, en ciudades mercantilizadas. La desventaja concentrada en estos espacios es evidenciada por los promedios de años de estudio largamente inferiores a los promedios de sus respectivas ciudades y más inferiores aún al tener en cuenta las calificaciones exigidas para ocupar puestos capaces de ofrecer sueldos más elevados y con mayor estabilidad. La salud traducida en los valores de longevidad es afectada tanto por la débil calidad de los servicios públicos de salud y, sobre todo, por la elevada mortalidad juvenil que reduce significativamente la expectativa de vida local.

Los niveles más críticos de vulnerabilidad en ambas ciudades se concentran en los dos casos que no representan los típicos modelos de ciudad informal: Conjunto Palmeiras I en Fortaleza, y Vales do Benedito en Maceió. Las UDHs tenían valores más bajos en los espacios de los conjuntos habitacionales oriundos de políticas de remoción de antiguos asentamientos informales, tal hecho es explicado, en gran medida, por sus ubicaciones periféricas. El dispendio de tiempo y recursos exigidos para acceder a las oportunidades laborales, más concentradas en el centro y alejadas de los locales de residencia, inhiben el acceso de los moradores a los puestos de trabajo y actúan bajando sus niveles de calidad de vida. Los equipamientos y servicios urbanos, aunque sean más deficientes en las zonas periféricas, no se revelan como factores determinantes de los más bajos valores de los índices.

Siguiendo la tendencia de crecimiento económico y mejorías significativas en los indicadores de la Región Nordeste durante los últimos años, los datos comparativos entre los años 2000-2010 apuntan hacia un cambio sumamente positivo en todas las unidades de las dos capitales. El ritmo de mejorías fue más acelerado en las UDHs que poseían los niveles más bajos respecto al total de UDHs de las ciudades, pero las distancias históricamente consolidadas no lograron perder el tono alarmante de la desigualdad. En este sentido, algunas consideraciones respecto a las diferencias de los valores de los índices merecen ser señaladas.

La primera es la tendencia de ascenso de los índices en todas las unidades, indicando mejorías en los componentes a lo largo del intervalo de 10 años, entre los años 2000 y 2010 – período que coincide con la virtuosa década brasileña. Los valores referentes a la longevidad – componente representante de la salud se presentaron como los de mejores desempeños, encuadrándose, incluso, en la categoría de desarrollo medio. De hecho, las políticas y el acceso público a la salud no se diferencian demasiado del restante de la ciudad, siendo incluso mejores

en las unidades vulnerables, una vez que éstas representan áreas de actuación de grupos de salud de la familia y de control de casos de desnutrición infantil de forma más particularizada. La gran debilidad de este componente reside en la elevada mortalidad de la población joven, víctimas de casos de violencia, principalmente del sexo masculino.

El componente educación está compuesto por la relación entre la conclusión de niveles educativos compatibles con los grupos de edad a la cual se pertenece, así como el porcentaje de niños matriculados en la escuela. En todos los casos, este componente es el que presenta los valores inferiores y son los grandes responsables de presionar hacia abajo los valores de las UDHs; no obstante, a lo largo de una década, estos valores tuvieron mejorías significativas. Actualmente, estos espacios están compuestos por individuos que frecuentaron el sistema educativo, sobre todo, durante los años iniciales, pero que coexisten con elevados índices de deserción que, por una serie de factores, se concentran en grupos de edad y en niveles educacionales específicos.

Por fin, los valores de renta están por debajo de los índices vinculados a la salud y por arriba de los de educación. Las unidades analizadas son espacios relativamente heterogéneos en términos socioeconómicos, donde predomina la inserción a los sectores inestables y la baja productividad vinculada a la economía informal; y a la inserción en puestos precarios de menor rango dentro de la economía formal. Las diferencias entre los moradores se deben, básicamente, a la existencia de propietarios de pequeños comercios que, usualmente, se aprovechan de los espacios de sus respectivas viviendas, además, de la presencia de redes económicas extremadamente lucrativas relativas con el mercado de la droga, que aunque no articula a la gran mayoría de los habitantes locales, tiene elevado peso en la organización y, en menor grado, sobre la economía del entorno inmediato.

Las diferencias positivas en la calidad de vida tienen relación directa con las políticas públicas aplicadas en estos territorios. Los impactos positivos provienen de la universalización de los sistemas de educación, de los programas de asistencia sanitaria con atendimento particularizado, de las políticas de transferencias de renta, especialmente el *Bolsa Família*, que impactan considerablemente sobre el dinamismo de la economía del entorno al estimular el consumo local, además de la democratización del microcrédito que impulsó la elevación en los patrones de consumo y estimuló la aparición de formas de negocio alternativas, hasta entonces inviabilizadas por la concentración de condición de pobreza. La elevación en los patrones de consumo tuvo implicaciones sobre las aspiraciones individuales y los atributos susceptibles de promocionar el reconocimiento social entre los parias.

Las categorías en los casos estudiados se distinguen entre el hábitat popular originado a partir de políticas públicas y los de desarrollos espontáneos delineados por procesos de invasión y de autoconstrucción. Las diferencias entre las UDHs emanan: de la categorización de los grupos sociales; del acceso y complejidad de políticas públicas implementadas; de la tradición y actuación respecto a la organización comunitaria; de la disposición y calidad de los servicios, equipamientos y espacios públicos; y, de los orígenes y procesos de formación y consolidación.

Las condiciones generales para la reproducción urbana pasan por componentes estructurales y comportamentales. Para comprender las relaciones que se establecen en el día a día con los servicios/ equipamientos urbanos, con las políticas adoptadas y con las redes delictivas, más que describir la supuesta dotación de los mismos, se hace necesario adentrar por cuestiones vinculadas a las conductas que se desarrollan en medio de contextos de vulnerabilidades. Estas particularidades permiten explicar los roles desempeñados por las acciones y sus eficacias en la construcción de oportunidades.

Al recopilar las informaciones geográficas, demográficas y socioeconómicas, efectuar entrevistas con moradores y actores claves, además de procesos de observación participante *in situ*, fueron detectados algunos patrones clasificados en este análisis, en seis diferentes categorías. Este conjunto de categorías se muestra crucial para el entendimiento de los rasgos y comportamientos incidentes sobre la condición de vulnerabilidad, tanto en el corto como en el largo plazo: rasgos sociodemográficos y económicos; disposición y relación con los servicios, equipamientos e infraestructuras urbanas; disposición y relación con las políticas públicas presentes; la delincuencia y el aislamiento; y, los jóvenes. Al final, se describirá cómo funcionan los mecanismos integrantes de la vulnerabilidad de espacios que no se caracterizan, necesariamente, por la inaccesibilidad de las condiciones básicas de reproducción social urbana.

Rasgos sociodemográficos y económicos

Los grupos socioeconómicos, aunque revelen cierto nivel de heterogeneidad, son predominantemente pobres o extremadamente pobres. Mayoritariamente compuestos por migrantes o descendientes de migrantes provenientes de pequeñas ciudades ubicadas en el interior del mismo Estado, para el caso de Maceió, y del mismo Estado y de los Estados vecinos para el caso de Fortaleza. Esta diferencia es explicada por el tamaño del área de influencia registrado en cada una de las ciudades. Entre los moradores, la predominancia no se relaciona ni con fenómenos migratorios internacionales ni con nacionales. En otras palabras, los pobres

urbanos de las capitales nordestinas se componen por personas de procedencia de la propia región Nordeste.

La asociación étnica se expresa por la concentración de negros, en el caso de Maceió, e indígenas, para el caso de Fortaleza; es decir, en los espacios vulnerables predominan grupos históricamente marginados en cada uno de los contextos analizados. Tal hecho denota la cronicidad de la pobreza asociada a elementos raciales específicos heredados de períodos que refieren a la dominación colonial.

Los grupos se caracterizan por poseer baja calificación y bajos niveles educativos, aunque se trata de personas que frecuentaron los sistemas educativos formales. Casi la totalidad entre las nuevas generaciones asiste o asistieron al sistema educativo formal, sobre todo en lo que se refiere a los años iniciales, tal hecho se traduce en los datos, donde predominan la asistencia educacional hasta la enseñanza básica y los niveles de deserción en momentos específicos de la vida: a principios de la adolescencia. Entre las generaciones más jóvenes la asistencia tiene promedios entre 6 a 8 años, momento en que coincide con los periodos de deserción escolar; con respecto a las generaciones mayores, es común la asistencia a programas específicos de educación para adultos.

Los índices de analfabetismo, lejos de ser la situación imperante, se concentran en la población con 50 años o más. El promedio de 11% de los que no cuentan con ningún grado de formación se refieren, mayoritariamente, a las personas mayores. Por lo general, los territorios estudiados están compuestos por grupos de bajo capital educacional, con ocupaciones que exigen poca adecuación al mercado de trabajo. Es ínfima la participación de la población en los grados y carreras de educación universitaria.

Pese a la ínfima participación, más personas accedieron a la educación universitaria en los últimos años. El ritmo ascendente en la educación universitaria es el reflejo directo del *Programa Universidad para Todos – ProUni* - implantado desde la esfera federal que concede ayudas financieras, en formas de becas, a estudiantes pobres para ingresar en los estudios de educación superior en universidades privadas de todo el país. La universidad pública en Brasil (la que tiene mejor calidad) aún es sumamente restringida a los estudiantes provenientes de escuelas públicas, debido a las discrepancias de calidad formativa pública y privada, la gran mayoría de los estudiantes de las universidades gratuitas provienen del sistema de enseñanza privada.

Con respecto al mercado laboral, aunque los patrones de inserción no hayan cambiado considerablemente desde el inicio de los primeros estudios sobre el perfil de la pobreza urbana

en América Latina - caracterizado por la condición precaria, predominantemente informal en la economía urbana - en los espacios analizados, la ausencia de acceso a los equipamientos de educación formal ya no es una realidad corriente. Tal relación alerta para la insuficiencia, la ineficiencia y la incapacidad de los sistemas educativos como formas de integración laboral de calidad a largo plazo.

La relación de desventaja en el mercado laboral incide sobre la marginalización en las distintas segmentaciones de los mercados urbanos y justifica la aglomeración residencial en los espacios de las ciudades analizadas. Predominan las lógicas de inserción vinculadas al reciclaje, a la economía informal y al comercio ambulante, pero, también, la participación en sectores productivos formales, especialmente, los de la construcción (entre los varones), en comercios formales y de los servicios domésticos para el caso de las mujeres. En estas unidades hay pocas mujeres que ejercen la prostitución. Asimismo, hay una multitud de pequeños comercios locales que proliferaron junto al incremento del poder de compra de la población, el fenómeno, aunque tenga diferencias significativas en términos de proporción entre las unidades, se hacen presente en todas ellas. La existencia de estos contextos favorables estuvo ligada al papel desempeñado por la política pública de estímulo a la renta que propició una red de comercios y servicios de los entornos. La pérdida de importancia de la política en 2016 incidió en la retracción tanto del poder de compra individual como de estas redes de dinamismo local. Es decir, los habitantes se volvieron más expuestos y vulnerables a la condición de pobreza y los efectos son sentidos en los entornos de los cuales forman parte.

El cuadro laboral de la Región Nordeste se muestra especialmente más complejo que en el Brasil como un todo. La ausencia de estructuras productivas densas o de sectores de servicios avanzados inhibe el surgimiento de puestos estables y de calidad con más fuerza que en el resto del país. La administración pública, histórica fuente de trabajos de calidad en las capitales nordestinas, suelen ser delineadas por ocupaciones (especialmente en los cargos de confianza) oriundas de apadrinamiento político, así como por la existencia de relaciones clientelistas entre los agentes públicos y empresarios locales, que en la mayor parte de los casos representan los mismos intereses o son los mismos actores. En este contexto, la inserción en el mercado laboral, que es difícil para quien se encuentre fuera de estos circuitos, se ve empeorada por los pocos años de estudio y por la influencia que ejercen los estigmas de los espacios concentradores de pobreza.

Dentro de las unidades de bajo desarrollo humano de las capitales fueron encontrados patrones de conductas demográficas semejantes: embarazo precoz, elevada presencia de niños

y adolescentes y altos índices de mortalidad joven masculina relacionada a casos de violencia. Aunque sea grande la proporción de niños en los gráficos de edad, las familias ya no son muy extensas. El promedio de hijos es más elevado que en el resto de las ciudades, pero, al mismo tiempo, son considerablemente menores que en momentos anteriores en estos espacios. La democratización de los medios de comunicación, la universalización de patrones urbanos, las políticas de sensibilización y el acceso a métodos contraceptivos justifican el cambio en los comportamientos demográficos, notado en todas las unidades analizadas.

El hueco demográfico existente en los grupos adolescentes/ jóvenes masculinos, que son en gran mayoría motivados por la concentración de casos de violencia, se mostró evidente en los gráficos de edad construidos a partir del censo de 2010. Es decir, pese a las rápidas dinámicas de ocupación interna de los espacios vulnerables, hasta el censo de 2000, los efectos de la violencia todavía no habían sido notados. Se evidencia que el abrupto empeoramiento de este fenómeno se relaciona directamente con la consolidación de la urbanización en las capitales de la Región que se dio sumamente rápido. A lo largo de la primera década del siglo XXI, ambas capitales pasaron a destacarse en la lista de las peligrosas de Brasil, donde en los espacios vulnerables se notaron las consecuencias más extremas, expresada por el incremento de asesinatos.

Disposición y relación con los servicios, equipamientos e infraestructuras urbanas

Este punto presenta diferencias significativas entre las unidades, especialmente en lo que se refiere a los aspectos de ordenación urbanística. Tan solo una de las cuatro unidades contó con un proceso de urbanización previa a la ocupación, contradictoriamente, consiste en la que presenta el peor IDH entre todas: Vales do Benedito. Las unidades Vale do Reginaldo II y Parque Dois Irmãos I/ Passaré III representan modelos de ordenación de la ciudad informal relacionados con aspectos de ocupación espontánea y sin linealidad. La Unidad del Conjunto Palmeiras I se subdivide en dos espacios, uno que guarda características del urbanismo formal, aunque fuera construido *a posteriori* por los propios actores locales, y otro con rasgos de informalidad.

Entre los elementos constitutivos de las viviendas predominan los materiales resistentes, además, el acceso a los grandes servicios urbanos es elevado en las viviendas: la disponibilidad de luz eléctrica alcanza entre 97,48% y 99,59%; el acceso al agua alcanza umbrales entre 90% y 100% del total; donde, hay también servicios regulares de recogida de basura. De acuerdo con los discursos, la oferta de los servicios urbanos fue mejorada a lo largo de los años.

La principal debilidad infraestructural se refiere a la calidad urbanística del entorno y del acceso, así como las redes de alcantarillado deficitarias para los dos casos representativos de la ciudad informal: Parque Dois Irmãos I/ Passaré III y Vale do Reginaldo II.

Con respecto a los patrones dotacionales de los equipamientos público urbanos, el déficit se presenta más en términos cualitativos que en términos cuantitativos, escenario que, sin embargo, no difiere de los demás espacios de las ciudades estudiadas. No obstante, al analizar los discursos de los actores involucrados acerca de la eficacia de los equipamientos, especialmente de las escuelas, se puede detectar un relativo estado de empeoramiento de sus roles en estas áreas. El efecto encapsulamiento de los servicios urbanos por las instituciones paralelas incide, muchas veces, en la desmotivación del cuerpo técnico encargado de prestarlos. En esta línea, conviene señalar que el estigma, sentido con más fuerza en los casos de la ciudad informal, opera en el incremento de la resistencia de actores externos en ofertar servicios puntuales: taxis, entrega de comida a la vivienda, etc. en los locales.

El déficit cuantitativo está vinculado a la dotación de equipamientos de educación dirigidos a la atención de edades tempranas (las guarderías), hecho que se debe a la elevada participación demográfica proporcional de niños registrada en todas las Unidades observadas. Por lo general, la ausencia de equipamientos/ servicios públicos urbanos no son suficientes para explicar la existencia de los ciclos de pobreza y el mantenimiento de la vulnerabilidad en estas UDHs.

El modelo de transporte predominante es el colectivo, centrado en el autobús, en bicicleta o caminando, así como, una parte considerable de los moradores cuenta con vehículos de transporte individual (coches y motos). Además, se encuentra una vasta red de servicios compuesta por moto taxis y otras modalidades de transportes colectivos alternativos, por ejemplo el de las furgonetas que trasladan los moradores a cambio de pago mercantil. A la vez que subsidian la integración de la población al resto de la ciudad, estas formas de transporte representan estrategias de supervivencia cotidianas impulsadas, en gran medida, por el acceso a crédito en los sectores populares, lo que viabilizó la compra de bienes durables.

Aunque no se traten de referencias en calidad de los servicios de transporte, la ausencia o la inadecuación del mismo no representan barreras explícitas en términos de movilidad o de integración física. El principal impedimento de acceso a los transportes urbanos se refiere a los costes relativos y el peso que esto implica sobre el presupuesto de las familias. En este sentido, las áreas céntricas tienen ventajas comparativas, al viabilizar los desplazamientos caminando o en bicicleta a los puestos de trabajo. Los valores de renta consisten en el principal diferencial entre las dos UDHs ubicadas en zonas más céntricas y las otras dos en zonas periféricas. Las

ventajas relativas a las localizaciones también involucran el ámbito de las economías ilegales, al paso en que éstas son más lucrativas y tienen más libertad de prácticas de precios en áreas céntricas.

El régimen de posesión de las propiedades difiere de acuerdo con el origen del hábitat. Las viviendas que fueron originadas de políticas de remoción de áreas de preservación, de riesgos de desastres ambientales o susceptibles de interés del mercado inmobiliario, al mismo tiempo que se adecuan a las reglamentaciones urbanas, no tuvieron acceso a los documentos que aseguran la propiedad. Con respecto a los modelos de ciudad informal, los habitantes se dividen entre los que tienen algún recibo de compra y venta de la vivienda y otros que no tienen ningún documento de comprobación de acceso vía mercantil a los locales de residencia. Aunque se asuma de diferentes formas y grados en cada una ellas, la inseguridad jurídica respecto a los regímenes de posesión es inherente a todas las unidades. Dentro de los casos, el conjunto Palmeiras I es el único que durante el periodo de realización de la investigación contaba con un programa en marcha de regularización, aunque de forma precaria, restricta y lenta. Esta condición señala la vulnerabilidad ante posibles remociones de esta población debido a la inseguridad jurídica.

Los aspectos de movilización y organización ciudadana se revelan distintos en medio de contextos socioeconómicos parecidos. Entre los casos, se encuentra una unidad con larga trayectoria de organización ciudadana donde actúan diez movimientos sociales, hasta espacios con organizaciones muy incipientes. El grado de asociación comunitaria guarda relación con el tiempo de formación de los espacios y con las ubicaciones periféricas; mientras que los casos que se originaron hace décadas y que se localizan en los límites de las ciudades denotan un mayor nivel de organización, los más recientes y en área céntrica de ciudad informal todavía carecen de estructuras organizacionales y de comunicación más densas.

Fueron preeminentes los discursos de que en el pasado, la participación y el involucramiento ciudadano alrededor de las mejorías del entorno y de la dotación de servicios eran más fuertes, la percepción apunta hacia el desinterés de las nuevas generaciones con respecto al tema. En todos los casos analizados, independientemente de las trayectorias de luchas, los grupos de los jóvenes son los menos involucrados. Tal hecho también se vincula al estado relativamente satisfactorio de las dotaciones de servicios mínimas alcanzados, sobre los cuales se centraba el foco de las reivindicaciones.

Se denota la multiplicidad de características que integran los hábitats populares estudiados. La diversidad de situaciones identificadas revela que los espacios no están necesariamente

marcados por la falta o precariedad infraestructural, al menos en términos de equipamientos, servicios y políticas. Conviene señalar que la disposición espacial de los equipamientos selecciona a sus beneficiarios, no tanto debido a las distancias impuestas, sino a las relaciones de dominio y poder existentes en cada territorio vinculado, especialmente, al mercado de la droga.

El sentido de pertinencia y vinculación a los territorios específicos – impulsados por un cotidiano de privaciones y cooperación como estrategias de sobrevivencia – confunden al individuo con su local de procedencia, de tal modo que el hecho de convivir, relacionarse o circular en territorio ajeno, especialmente, los que consisten en la competencia dentro del mercado de narcotráfico, suelen representar amenazas inminentes a la integridad física, psicológica y a la vida de los individuos.

Disposición y relación con las Políticas Públicas presentes

En términos de políticas, se constata un abanico de elementos de protección que parte de la normativa impuesta desde la esfera nacional por legislaciones específicas de asistencia y de protección social, de tal modo, que las garantías de acciones que intentan reducir la vulnerabilidad mantienen, más o menos, la misma base en los espacios analizados. Sin embargo, el grado de organización interna es directamente proporcional a la existencia de políticas alternativas, en este sentido, el Conjunto Palmeiras I se destaca por ser un espacio de referencia en términos de organización social, en ello se articulan los trabajos desarrollados por ONGs nacionales e internacionales y los de otras instituciones locales. Las demás unidades también cuentan con acciones particularizadas por parte de instituciones no gubernamentales, aunque en menores proporciones.

El diseño institucional de la normativa (desde arriba hacia abajo), el entorno de pobreza (constituido por innumerables urgencias cotidianas) y la ausencia de expectativas (asociada a baja auto estima) inciden en el descrédito de ascenso social por vía de los medios tradicionales. En este contexto, se disminuye la importancia atribuida por los usuarios a los equipamientos y servicios, así como las políticas públicas basadas en una perspectiva a largo plazo. Aunque sean reconocidos por la baja calidad general, la política pública en estos territorios toma una forma especialmente más grave, dado los elevados niveles de precariedad de las condiciones de vida, las dimensiones de las necesidades inmediatas y urgentes en lo cotidiano, y la condición de aislamiento desencadenada por el estigma.

Dentro del marco asistencial, las políticas se muestran más eficaces, a la vez que son internalizadas por los habitantes, cuando son aplicadas a corto plazo, a ejemplo de las transferencias de renta como subsidio directo al consumo, de las políticas de crédito y la instalación de servicios y equipamientos públicos urbanos de agua, electricidad, recogida de basuras, así como la atención sanitaria. Por otro lado, la ineficacia predomina entre las políticas de largo plazo, en especial, respecto a los sistemas educativos que se muestran, por sí solos, incapaces de romper el ciclo de pobreza, el patrón de inserción al mercado laboral precarizado y, sobre todo, son menos atractivos respecto a la actividad delictiva para los jóvenes.

Frente a la mayoría de los indicadores que presentaron tendencia de mejoría en el periodo reciente, la violencia urbana asumió un ritmo de ascensión nunca verificado antes en la historia de la Región. En la medida en que los principales actores involucrados en hechos delictivos son jóvenes, las políticas diseñadas para estos grupos se muestran cruciales. En este sentido, existen iniciativas culturales y deportivas que generan implicaciones positivas, pero muy limitadas y, por lo general, no se muestran capaces de incluir y mantener a la mayor parte de los jóvenes por un largo de período de tiempo.

El escenario condensa actuaciones del Estado por medio de políticas de asistencia social, de estímulos a la generación de renta y de incremento de los servicios de salud y de infraestructuras urbanas. Las consecuencias son sentidas en la elevación de los umbrales de renta, de longevidad y de educación respecto al estado de las generaciones pasadas, pero aún muy alejadas del promedio urbano. Por otro lado, la explosión de los casos de violencia relacionada con el tráfico de drogas reduce substancialmente las expectativas de vida de parte considerable de los jóvenes de las unidades. Debido a las elevadas tasas de homicidios, a la difusión de los discursos generalizadores y estigmatizadores de los medios de comunicación que, al mismo tiempo que legitiman conductas de alejamiento social del resto de la ciudad, tienen implicación sobre las restricciones en el mercado laboral.

Las políticas actúan subsidiando a los cambios positivos notados a corto y medio plazo. No se trata de cambios revolucionarios o disruptivos, pero con carácter evolutivo o incremental, a excepción de la violencia. La mayoría de la población no está involucrada en las redes de violencia, aunque tengan sus conductas subordinados a éstas, se trata de trabajadores pobres en situación de desempleo, integrados al mercado formal o informal que buscan encontrar las respuestas adaptativas a los contextos desfavorables que les son impuestos. Las condiciones de desigualdades son crónicas y heredadas desde la formación histórica, donde las desventajas intergeneracionales tienen un contorno estructural, al mismo tiempo que las políticas generan

efectos lentos, pero que pudieron ser reflejados en los cambios positivos de los IDHs de todas las unidades a lo largo de los periodos considerados. En estos contextos, el hambre que no se configuraba como un problema en ninguno de los espacios analizados en el primer período de investigación, presentaba indicios en el segundo, cuando se redujo la actuación de la política.

Los puntos de distinción entre ambos casos se refieren al grado de organización vecinal y de cohesión social interna, en este sentido, se nota que el impacto de la organización social se siente al más corto plazo, pero sin diferencias significativas cuando se trata del largo, es decir, sobre las incidencias de ascensos sociales a gran escala que se vinculen a las actuaciones de dichas políticas. Los moradores tienen conocimiento y absorben a las políticas de corto plazo, las que puedan intervenir directamente sobre sus condiciones de vida en el momento, las de largo plazo, por lo general, no se notan en los discursos de la población de todas las generaciones.

Aunque las políticas se denoten imprescindibles para garantizar la supervivencia de los moradores y a umbrales de dignidad más altos de los espacios a corto plazo, la relativa insignificancia concedida al largo plazo se debe a las urgencias inmediatas que establecen una jerarquía de acciones que deben ser priorizadas, así como los bajos niveles educativos y los elementos culturales restringidos a un entorno de precariedad que limita las perspectivas y ambiciones relacionadas a las construcciones en el tiempo. Los patrones de vida y de consumo de las clases acomodadas son entendidos colectivamente como umbrales inalcanzables (por los medios tradicionales) para esta parte de la población, aunque los instrumentos, limitados y precarios para lograrlos, estén, más o menos, disponibles.

Tal escenario es un campo abierto para la alimentación y mantenimiento de prácticas de clientelismo político y para el involucramiento a las redes del narcotráfico, que configuran una solución rápida y fácil para las precariedades cotidianas.

La delincuencia, el aislamiento y la institucionalidad paralela

La delincuencia afecta las rutinas de todos los habitantes en las dos capitales elegidas. Los casos de violencia dentro de los espacios vulnerables tienen peculiaridades que se replican en todas las UDHs y se relacionan con la sumisión a leyes paralelas, así como con las relaciones de confianza y de proximidad estructuradas a lo largo del tiempo durante la construcción del espacio social. En las unidades, los casos de violencia asumen formas directas e indirectas, e involucra una parte de sus habitantes en sus redes, especialmente los jóvenes del sexo masculino. Las decisiones impuestas por las normativas paralelas determinan, en mayor o

menor grado, el derecho de ir y volver, así como el ritmo y frecuencia de ocupación de los espacios públicos; en ello, la confianza en las redes de protección y en las leyes paralelas se muestran más efectivas respecto a las formales.

Desde otra perspectiva, las relaciones de protección, comprendidas casi como relaciones de parentesco, emergen en medio de la vivencia de exclusión y marginalización asociada a los estigmas que afectan a todos los moradores. Los estigmas no se relacionan, solamente con la calidad del entorno o con las formas de organizaciones sociales presentes, sino, más bien por la concentración de pobreza en el espacio. En este contexto, la red que compone el narcotráfico – principal fuente de los casos de violencia – actúa como una especie de organizador paternalista dentro de territorios con fronteras muy marcadas, aunque no siempre visibles o concretas. La consolidación de la confianza dentro del entorno local permite que la lógica de ocupación de los espacios públicos por los moradores, en distintos horarios, sea mucho más flexible que en el resto del espacio urbano, a medida que, dentro de las fronteras, las personas conocidas están menos expuestas a actores delictivos. En este sentido, la incidencia de robos, aunque impartidos por los residentes de las unidades, suelen ocurrir siempre fuera de los límites de estos territorios. Esta libertad interna obedece a las coyunturas del mundo del crimen, es decir, hay libertades mientras haya paz.

En todas las localidades estudiadas, los respectivos miembros tienen prohibido cometer actos delictivos dentro de los límites territoriales o contra alguno de los moradores, bajo amenaza de sufrir duras represalias impartidas por los organizadores de las redes de protección. Estas imposiciones y redes de confianza se expresan en los espacios públicos, a diferencia del resto de la ciudad, tienen vida y no sufren restricciones de ocupación por personas conocidas en los tiempos de paz, pero en contrapunto, en los tiempos de “guerra” las libertades de ocupación y uso del espacio se quedan restringidas en su totalidad. Esta dinámica se volvió más compleja en los casos de Fortaleza durante el segundo período de investigación, cuando las *facções*, que son bandas delictivas más organizadas y globalizadas, pasaron a controlar a los territorios. En este marco, el sentido de seguridad fue debilitado por la pérdida de familiaridad con el actor del crimen, la desconfianza implica la imprevisibilidad de conducta, llevando a que los residentes tengan mayores precauciones a la hora de socializar y de ocupar a los espacios comunes de las UDHs.

El comportamiento de los moradores suele transitar entre la confianza y el miedo (reflejado por la ley del silencio) en medio de la vulnerabilidad consecuencia de la ausencia de las redes de confianza, dentro o fuera de los límites del territorio del cual se forma parte. La conducta de

los habitantes de estas unidades se asemeja, en gran medida, a las urbanizaciones y condominios cerrados de capas superiores, pero con barreras distintas. En los espacios vulnerables se concentran grupos unidos por factores comunes, en estos casos, por la insolvencia; y que, juntos, denotan una aversión al desconocido.

Los límites de estas redes suelen obedecer a la percepción de encontrarse dentro del espacio de la comunidad donde viven y establecen sus relaciones personales. La división que marca la frontera se asocia a una calle, a una avenida, a una vivienda, a un bar, etc. Las referidas redes de protección se subdividen dentro de las áreas, los “subterritorios” gestionan indirecta e intrínsecamente los accesos a los equipamientos y a los espacios públicos relacionados con las disputas entre grupos rivales en el mercado del tráfico.

Los eslabones arraigados y las relaciones de confianza establecen límites que aunque no sean físicos o normativos, definen los espacios por los cuales conviene estar o no. Se trata de verdaderas sociedades paralelas, integradas a la dinámica económica y social urbana, al mismo tiempo que funciona dentro de los límites administrativos de sus respectivas ciudades. Están condicionados a obedecer las leyes generales, pero también, leyes específicas, asimismo disponen de identidades culturales que se expresan por medio de las formas de vestirse, caminar y por la cultura compartida. Ambos elementos sirven como vías de integración a los grupos sociales internos y de exclusión ante la asociación criminal por los grupos externos. El encerramiento y la dinámica de protección son percibidas en los grupos de jóvenes dispersos por los espacios de las unidades donde establecen sus circuitos de sociabilidad, que asume también una práctica de vigilancia ante al peligro eminente que proviene del exterior.

Estos elementos construyen las bases de identificación y de discriminación de los moradores fuera de sus ámbitos espaciales – espacios públicos, centros comerciales, vías públicas, etc. Estas identidades se encuentran especialmente arraigadas en los grupos de jóvenes. En medio del tratamiento hostil recibido en el ámbito de sociabilidad urbana general, la común reacción de protección de estos jóvenes consiste en encerrarse en las redes de sociabilidades del entorno, donde son tratados y mirados como iguales. Emerge una nueva sociabilidad constituida dentro de institucionalidades alternativas y que funcionan sobre las bases del status, lealtad, amistad, reconocimiento y aceptación social.

La ley del silencio no permite que haya demasiada interacción, y menos aún tratar de los temas prohibidos. A menudo estos jóvenes son las víctimas de homicidios, casi siempre vinculados al mercado del narcotráfico; el fenómeno tiene dimensiones alarmantes, expresados en los datos estadísticos (los comportamientos reiterados de las pirámides etarias) y en los

discursos de los moradores haciendo referencia a francas ejecuciones de toda una generación de hombres.

Aunque los límites de mortalidad y de encarcelamiento, especialmente de hombres jóvenes, sean especialmente elevados, la política de represión y los mecanismos de ejecución no se muestran efectivos en el combate al narcomenudeo, debido a tres razones principales: la primera se vincula a aspectos demográficos, los elevados niveles de natalidad, aunque hayan disminuido, siguen teniendo proporciones altas, por encima de los promedios de las respectivas capitales, por lo general, la gente tiene hijos a edades muy tempranas y en un contexto de desestructuración financiera y familiar; la segunda razón se relaciona directamente con la principal causa de violencia en estos locales - el mercado de la droga y su característica extra local - tanto respecto a la producción como al consumo. Las redes deben seguir funcionando pese a las muertes de los agentes involucrados a nivel local; y, la tercera y principal pasa por la motivación en participar del delito, que es el deseo por la integración por medio del consumo y por el reconocimiento en medio de las relaciones de poder con los parias. El acceso a los patrones de vida de clases de renta superiores a través de los medios de comunicación y, al mismo tiempo, la experiencia del estigma y de la discriminación, potencializa la atracción para alcanzar el reconocimiento, utilizándose los recursos de las clases altas, pero, generada y dirigida al entorno inmediato.

El aislamiento social juega un importante papel sobre el ciclo que mantiene los mecanismos de pobreza y de la delincuencia. El análisis de las clases sociales superiores suele centrarse en argumentos basados en lógicas simplistas donde se ignoran la criticidad de las desigualdades: si hay escuela hay acceso a la educación; si tiene salud para pedir o robar también la tiene para trabajar; si el entorno inmediato es de pobreza, tienen acceso a los medios de comunicación para enterarse de otras realidades; si es pobre que no tenga hijos; si está así es porque quiere, etc. Tales discursos son derivadas del desconocimiento acerca de las restricciones vividas por los grupos vulnerables, lo que hace que las clases superiores proyecten la gama de oportunidades que se les es ofrecida a todos los grupos urbanos, incidiendo en relaciones sociales con poca empatía y en un menor nivel tolerancia a las justificativas del comportamiento transgresor.

La diseminación y la consolidación de estos discursos legitiman los procesos de “limpieza social” desencadenados tanto por el Estado, como por los propios pobres urbanos que se matan entre sí. La lógica de los discursos, aunque simplistas, denotan la percepción, en cierto modo, coherente con la realidad de que los espacios de pobreza urbana ya no se vinculan con la

completa ausencia de asistencia infraestructural, política o comunicacional. Pero ignora las específicas relacionales, de oportunidades y de expectativas sumamente distintas de estos espacios.

Con respecto a la sociabilidad, el convivio suele vincularse a la red de actores cercanos – vecinos, amigos y parientes – presentes en el entorno próximo y también procedentes de otras localidades. El elemento común de estas redes es que, fuera del ámbito jerárquico (laboral, servicios prestados, etc.), la convivencia se restringe a individuos que enfrentan realidades semejantes o parecidas, en términos de precariedad. En estas relaciones, las iglesias cristianas no católicas se convierten en uno de los principales núcleos de sociabilidad de las familias. Las iglesias ofrecen convivencia, apoyo espiritual y esperanzas de una vida mejor, a la vez que diseminan conductas y patrones que deben ser seguidos y que logran ser colectivizados por la mayoría de las familias.

No obstante, el comportamiento de evitación del otro como forma de “prevención” de posibles problemas, es decir, las prácticas de micro xenofobia, también está presente dentro de los territorios vulnerables. Los discursos apuntan para un intento de “mantener” a los hijos dentro de sus viviendas para que no se relacionen con los parias y se influyan por las malas conductas y, especialmente, para que no se involucren en las redes de violencia local. Se observa, por lo tanto, una absorción y adaptación de los discursos externos, de los cuales son víctimas, internalizados y aplicados por y a ellos mismos.

Esta estrategia impartida por los padres (o la madre en gran medida) tiene mayor eficiencia hasta determinados límites de edad. A medida que se acerca la etapa de la adolescencia, las reglas impuestas por los padres van perdiendo fuerza, al mismo tiempo que las llamadas “culturas de la calle” se tornan preeminentes sobre la influencia de las conductas. Es este momento, la condición de territorios marginales de estos espacios inciden sobre las trayectorias vitales de los moradores. La escuela y la respectiva *bolsa familia* dejan de ser interesantes, así como la gama de políticas pierde valor ante el poder de atracción de las leyes locales que ofrecen, a la vez, las condiciones de integración a grupos sociales (negadas por el resto de la ciudad) y las alternativas de ingresos económicos (muy por arriba de las familias).

Es decir, estos jóvenes están insertados en un sistema estructurado sobre la necesidad de integración social y del reconocimiento por medio del poder y del consumo, donde sus estrategias se direccionan hacia esta búsqueda utilizándose los recursos (escasos) disponibles. Las facilidades para lograr estos objetivos los ofrecen las redes delictivas, lo que justifica la participación de la mayoría de los adolescentes y de los jóvenes en animarse a integrarlas. Las

redes delictivas dotan a los participantes con los recursos necesarios para la autoafirmación de personalidad y para el reconocimiento social. Los efectos son sentidos a través de la relación que surge entre el cotidiano de pobreza, el abandono escolar temprano y la asociación a las conductas delictivas.

No se pueden entender estas relaciones con carácter generalizado acerca de las trayectorias colectivas; sin embargo, la descripción de los hechos justifican las dimensiones de los niveles de deserción escolar concentrados en franjas etarias específicas, la relativa ineficacia del conjunto de políticas para los jóvenes y los alarmantes números de homicidios masculino joven registrados en los límites de estas unidades.

Los jóvenes

Tras los análisis de las estructuras etarias y de la percepción construida a partir de la observación empírica y de los discursos de los moradores, el comportamiento de los jóvenes se mostró determinante en la comprensión de las trayectorias en estos espacios. El entendimiento de los fenómenos relativos a este grupo parece ser crucial para la comprensión de los ciclos de vida predominante. Los jóvenes no tienen que enfrentarse, necesariamente a un contexto de total ausencia de oportunidades concretas, pero que éstas no se traducen en oportunidades de hecho. Las conductas son construidas en medio de las condiciones del entorno: marginalizados, pobres y sin perspectivas de cambios positivos a medio/largo plazo.

Los jóvenes son el grupo especialmente afectado por las situaciones de violencia, añadido a la cotidianidad marcada por innumerables restricciones materiales, se establece una conducta de incerteza respecto al futuro: si se puede morir en cualquier momento; si viene la policía y “páh”; si las discriminaciones y las estigmatizaciones cierran casi todas las puertas de la vía tradicional hacia un futuro mejor, la alternativa destacada es disfrutar el presente sin preocuparse del futuro. La sobrevaloración del momento presente se relaciona con la necesidad de sobrevivir todos los días y disminuyen la importancia de la planificación, así como estimula la adopción de comportamientos vinculados con el hecho de que no haya nada que perder.

En esta línea se enmarcan los altos niveles de embarazo precoz, añadiéndose a la restricción de los equipamientos de ocio por toda la ciudad mercantilizada, donde el sexo se convierte en una forma de distracción. Los jóvenes suelen frecuentar los mismos locales y les suelen gustar los mismos productos culturales, los estigmas impiden, en gran medida, que personas de fuera de estos entornos asistan los mismos eventos. En todos los locales investigados, el *rap* se mostró como un importante elemento de integración y de identidad, sus letras expresan los

sentimientos y cotidianidad de exclusión, prejuicios y violencia vividos en estas unidades de desarrollo.

La sociabilidad que se constituye guarda importantes similitudes con el funcionamiento de la sociedad como el todo, ambas denotan estructuras jerárquicas de poder, ambas están basadas en formas de integración constituidas por el poder de consumo y por el reconocimiento de los parias. La opción por centrar las redes de sociabilidad en el entorno inmediato se debe al papel del estigma y de su consecuencia sobre el aislamiento social. Las similitudes se deben al acceso a los estímulos y llamamientos por la integración a la sociedad como el todo, pero con las limitaciones derivadas de la posesión de recursos y capitales sumamente precarios, además del estigma proveniente de la asociación pobreza-crimen.

Fuentes de vulnerabilidad e implicaciones sobre los ciclos de pobreza

Los habitantes de las unidades estudiadas enfrentan las dificultades urbanas generales, por ser pobres, nordestinos, negros, indígenas y mujeres. La baja calidad de los equipamientos y servicios públicos urbanos es potencializada por los estigmas. En el entorno precario se prolifera el descrédito institucional que, asociado al predominio de bajas auto estimas, bloquean la emulación por mejores condiciones. El recrudecimiento de la delincuencia debido al narcotráfico se destaca como la principal causa de vulnerabilidad de estos espacios.

Las estrategias de sobrevivencia son desarrolladas en medio de condiciones desfavorables. En ello, las conductas que son marcos de las respuestas objetivas capaces de garantizar las condiciones mínimas de reproducciones urbanas, explican en parte, el mantenimiento del ciclo de pobreza. Pese a la actuación de las políticas y a la mejoría de capacidades para integrarse a los contextos urbanos en una perspectiva comparativa en el tiempo, la nueva pobreza debe adoptar prácticas de sobrevivencia cotidianas que exigen un esfuerzo muy grande y más complejo. Los actuales pobres urbanos, aunque más preparados que los anteriores, no son capaces de enfrentarse a las exigencias de mercados urbanos que se sofisticaron y están diseñados para las clases medias/ altas.

Algunas características se correlacionan con el ciclo de vida y comprometen los niveles de desarrollo, al mismo tiempo que contribuyen al mantenimiento de los ciclos de pobreza en las unidades estudiadas: modelos de inserción precarios en los mercados formales de vivienda/trabajo, deserción escolar, inserción precoz al mercado de trabajo, desestructuración familiar y del entorno, involucramiento al mercado de la droga, embarazo precoz, y aislamiento social.

Al entender el establecimiento y eficacia de las leyes paralelas, el estigma influye significativamente sobre las restricciones que tienen sus bases en el mercado laboral y habitacional, pero que se extienden hacia los demás ámbitos y afectan la sociabilidad como un todo. La condición inferior, entendida como algo crónico que se vincula al nacimiento, así como la baja calidad asociada a los servicios y equipamientos públicos, que es general, pero que en estos sitios implican consecuencias especialmente desastrosas, sintetizan las razones por las cuales las estrategias de ascenso social vinculado a los medios tradicionales son consideradas utópicas, asumidas como casi inalcanzables para la gran mayoría de las personas que integran estos grupos.

Es imprescindible señalar que las trayectorias descritas no tienen carácter fatídico, existen en estas unidades no pocos casos de ascenso social, de personas que estudian cursos de educación superior e incluso de postgrados, así como tampoco la mayoría de la población está involucrada directamente con las organizaciones criminales. Tan solo se trata de personas pobres que buscan la forma de sobrevivir en medio de un ambiente hostil y cargado de estigmatizaciones negativas.

Consideraciones Finales

El trabajo de investigación de esta tesis se centró en contestar la pregunta ¿Por qué en espacios urbanos reconocidos como vulnerables, donde la política pública actúa con gran intensidad y parcialmente se ha revelado como exitosa, se mantienen índices de delincuencia por encima del promedio de sus ciudades? Para esto, se realizó el trabajo de describir y explicar los patrones de relaciones existentes entre las políticas públicas para la ciudad con el mantenimiento de los estados de vulnerabilidad, así como la dinámica construida alrededor de la delincuencia en cuatro unidades de desarrollo humano vulnerables de capitales del Nordeste brasileño.

Bajo el enfoque comparativo urbano, se describieron las condiciones de desventaja impuestas por contextos desfavorables derivados de situaciones de pobreza estructural y que son responsables por dibujar estados de vulnerabilidad significativamente elevados. La vulnerabilidad es entendida como un concepto que trasciende a la pobreza, pero que la ciudad mercantilizada la vincula directamente, y engloba elementos que se refieren a la nula o limitada capacidad de dar respuestas a las necesidades de reproducción social cotidiana. Estas necesidades involucran aspectos de dimensiones urbanísticas, sociales y específicas de cada espacio en particular.

El análisis de la tesis se fundamentó en los procesos que se dan en espacios de las ciudades/capitales caracterizados como la periferia (el Nordeste respecto a Brasil) de la periferia (Brasil respecto al mundo). Esta categoría denota la doble sumisión en términos macroeconómicos, productivos e institucionales que estos espacios asumen, tanto a las reglas internacionales como a las nacionales. El territorio del Nordeste, en general, y el territorio urbano del Nordeste, en particular, sufrieron consecuencias directas de este estado de doble sumisión, con efectos que se sintieron en el tiempo y en el espacio. A este respecto, una de las principales expresiones es la mayor proporción de pobreza y la potenciación de los efectos negativos de la urbanización sobre sus ciudades, especialmente sobre las capitales.

Los espacios seleccionados se refieren a las Unidades de Desarrollo Humano, entendidos como espacios homogéneos en términos socioeconómicos, constituidos a partir de sectores censales del IBGE, que presentaron los valores de Índice de Desarrollo Humano más bajos en dos de las nueve capitales nordestinas (Fortaleza y Maceió). Entre las nueve ciudades, éstas son las que exhibieron las diferencias más expresivas en términos de formación económica, social e institucional. Las cuatro unidades seleccionadas (considerando el menor IDH en 2010

y la permanencia en el grupo de los menores IDHs desde el año 2000) revelaron patrones y tendencias comunes, tanto en términos de perfiles socioeconómicos y demográficos, como en las relaciones que se establecen con las políticas para la ciudad y la vinculación con redes delictivas.

Dos de las cuatro unidades son ejemplos de ciudad informal y las otras dos son espacios provenientes de políticas de remoción de antiguos asentamientos precarios ubicados en los límites periféricos de las ciudades elegidas. La formación de ambos espacios que sostienen los menores IDHs de las capitales guarda una estrecha relación con el diseño de la política urbana local, sea mediante la intervención directa (políticas de reasentamiento) o por la ausencia de alternativas habitacionales dirigidas a los sectores de demanda no solvente de la sociedad (formación de la ciudad informal). Las unidades más vulnerables –asumidas como las que presentan los menores índices de desarrollo humano registrados en ambas ciudades– son las que fueron objeto de políticas públicas de actuación directa del Estado, por medio de acciones de remoción.

Para comprender la relación con las políticas para la ciudad en los espacios vulnerables, ante todo, es necesario entender el patrón en el cual se estructuran las necesidades de los actores, que son delineadas por el inmediatez y por la urgencia de las acciones. Aunque las unidades de desarrollo analizadas tengan sectores socioeconómicos heterogéneos que integran el todo, en estos contextos, forman parte grupos sociales que adoptan conductas y perspectivas peculiares que giran alrededor de las estrategias de supervivencia cotidiana. Además, en las UDH se registra la ruptura a nivel de ciudades y la cohesión social interna que surgen en medio de la estrategia de mutua protección de los numerosos peligros provenientes del exterior y que incluso se relacionan con otros habitantes igualmente pobres y marginales.

En este sentido, en el análisis se mezclan elementos objetivos/subjetivos, endógenos/exógenos, políticos/sociales/económicos y culturales/simbólicos que los dotan de particularidades, funcionando como un subsistema donde las urgencias cotidianas y la coexistencia con reglas paralelas hacen que el efecto de las políticas, así como los roles de servicios/equipamientos urbanos, tengan implicaciones peculiares sobre los espacios vulnerables.

Las políticas públicas aplicadas para la ciudad se dividen en tres grandes grupos que actúan en diferentes frentes: las políticas urbanas (vivienda, servicios, equipamientos, entorno y seguridad jurídica de posesión del terreno); las políticas sociales (combate a la pobreza y aseguramiento de los medios capaces de garantizar la reproducción social); y las políticas

específicas que surgen a partir de iniciativas comunitarias para responder a las demandas asociadas a cada espacio individualmente. En este contexto, los tipos de políticas se clasifican como *Topdown* si se impulsan desde arriba (el Estado) hacia abajo, y como políticas de base, impulsadas desde cada ámbito específico. También se ha establecido la distinción entre políticas públicas centradas en el conjunto de cada lugar o aquellas más centradas en las personas individualmente o en grupos con necesidades específicas. Considerando esta tipología de políticas, a lo largo de la discusión sobre estos espacios se optó por hacer un contrapunto entre dos periodos específicos, con más o menos participación del Estado en el marco de gobiernos con orientación más asistencial y más neoliberales, respectivamente.

Tras el análisis de los casos elegidos, en general, no se trata de territorios que denoten la ausencia del Estado, incluso si se considera el contexto temporal del gobierno neoliberal; en este sentido, el ataque a las políticas sociales no fue radical, sino que se utilizó la estrategia de debilitarlas por medio de recortes de recursos y de acciones específicas. Estos espacios tampoco son ajenos a las estructuras de organización social de base, obedeciendo a mayores o menores grados de cohesión y de actuación, en las cuatro Unidades estudiadas existen juntas de vecinos organizadas en torno a acciones de mejora y adaptación de políticas a corto y medio plazo.

Las Unidades son espacios parcialmente marginados socialmente, que no necesariamente están desintegrados urbanísticamente de la ciudad. Es decir, no están desconectados del todo de la dinámica urbana local. En este sentido se confirma una de las características asociadas a la ciudad dual. Tampoco son espacios aislados o desconectados físicamente del resto de la ciudad; el acceso a los medios de comunicación está democratizado y hay sistemas de transporte público que los conectan a las respectivas redes urbanas. La vulnerabilidad de los grupos sociales se vincula a aspectos específicos que se repiten en todos los casos analizados. Dentro de este conjunto, se presentan los elementos oriundos de la condición de pobreza urbana y otros que van más allá de esta condición. Dentro del entorno de las ciudades mercantilizadas, la herencia generacional de las condiciones de desventaja, el estigma derivado de la criminalización de la pobreza, la violencia, la emergencia de normativas paralelas y las necesidades/urgencias inmediatas marcan sus vidas cotidianas y determinan las acciones estratégicas para garantizar la supervivencia diaria. La pobreza se hereda, los espacios estigmatizados marcan al grupo social que reside en ellos y los mecanismos de ascenso social son muy débiles.

Por lo general, las respuestas a las políticas fueron positivas. Las informaciones de movilidad, calidad constructiva de las viviendas, acceso a los equipamientos y a los servicios urbanos, redes de protección de asistencia social (empeorando en los últimos dos años), así como la adecuación a los patrones socioculturales urbanos (empoderamiento femenino, disminución en las tasas de natalidad, etc.) señalan condiciones relativamente favorables. No obstante, las políticas no lograron actuar sobre la vulnerabilidad en el sentido de subsanar una de las limitaciones fundamentales como es la propiedad del suelo, lo que abre camino para eventuales movimientos de especulación inmobiliaria. El principal problema de los espacios se relaciona con la calidad del entorno, para los casos de ciudad informal, y con el avance de la delincuencia en todos ellos. Los actos delictivos han crecido junto a la mejora de los aspectos socioeconómicos y vienen presionando sobre los componentes del IDH referentes a la educación y a la esperanza de vida.

A lo largo de las últimas dos décadas, la mejora de las unidades respondió, fundamentalmente, a las acciones de política *top down* impulsadas desde el gobierno central, que actuó en distintos frentes: microcrédito, transferencia de renta condicionada a la asistencia escolar y a la adecuación de vacunas, asistencia particularizada a la salud y protección social. Aunque las situaciones hayan mejorado, no son homologables con el resto de las ciudades, y menos aún con respecto a requisitos impuestos por los mercados urbanos, especialmente el mercado laboral. Las brechas sociales son muy marcadas y las políticas públicas no han logrado reducirlas, pero sí han contribuido a aliviar la difícil situación de partida. La eficiencia de las políticas *top down* se ha revelado más eficaz en el combate contra situaciones de vulnerabilidad a corto plazo mediante acciones específicas contra el hambre y otras medidas de emergencia social.

Por otra parte, la actuación de los movimientos sociales tiene un carácter marcadamente cortoplacista y, por lo general, se limita a la dotación de servicios y equipamientos urbanos, así como a la intermediación en la oferta de cursos de formación, acciones socioeducativas puntuales y otras medidas particulares. Sin embargo, las acciones impulsadas por las organizaciones de base asumieron formas considerablemente heterogéneas entre las Unidades, destacando ejemplos interesantes de buenas prácticas urbanas que inciden sobre el acceso a los servicios y sobre la calidad de vida de los habitantes. En este contexto, entre las acciones o innovaciones sociales más sencillas cabe destacar desde huertos comunitarios, pasando por cooperativas de reciclaje de basura, hasta la implementación de una moneda social como estrategia de combate contra la pobreza.

La principal función de los movimientos sociales urbanos es la de actuar como intermediarios entre las demandas de los ciudadanos residentes en cada lugar y el Estado que, en el caso Brasil aunque no es una excepción, ha cumplido históricamente un papel esencialmente paternalista. Al mismo tiempo que los movimientos sociales suelen reclamar acciones inmediatas, el mercado inmobiliario demuestra capacidad para organizarse y aprovechar las ventajas que ofrece el marco institucional, ejerciendo suficiente poder como para construir y estructurar los espacios urbanos de las ciudades estudiadas. De este proceso no quedan al margen, sea de forma directa o indirecta, las Unidades de desarrollo investigadas.

De este modo, la capacidad de organización de base guarda una relación directa con la dotación (en dimensiones cuantitativas) de equipamientos y servicios urbanos. Lo público, de lo cual estos grupos de población son sumamente dependiente, es reconocidamente ineficiente en sus sectores claves. Este aspecto cualitativo se evidencia entre sectores de esta población que, aún en territorios reconocidos por su mayor articulación y tradición de lucha política, se muestra poco animada o dispuesta a reclamar los umbrales mínimos de calidad de los servicios con objetivos a largo plazo. Pese a haber proyectos y programas que solucionan problemas puntuales y en cierta medida paliativos —teniendo en el Conjunto Palmeiras el ejemplo más significativo de organización social—, éstos se mostraron incapaces de hacer frente a los problemas estructurales, especialmente en uno de los grandes desafíos colectivos como es entre el grupo de los jóvenes.

Ambos modelos de políticas (*Top down* y de base) generan efectos importantes sobre la disminución de las vulnerabilidades, pero con límites patentes debido a la inadecuación e incapacidad para generar los efectos a largo plazo dentro de los espacios vulnerables con innumerables urgencias inmediatas y marcados por el estigma. Al mismo tiempo que influyen positivamente en los indicadores de calidad de vida, no fueron capaces de garantizar cambios representativos a largo plazo o de incorporar en el imaginario colectivo perspectivas positivas intergeneracionales a gran escala. La principal debilidad en la actuación de las políticas para la ciudad reside en las actuaciones a largo plazo, que en estas localidades se limita casi exclusivamente a la presencia y al papel desempeñado por la escuela, la cual pasa a perder eficacia en el grupo de edad específico de los adolescentes y jóvenes.

Los comportamientos ante las políticas se mezclan, además, con posturas oportunistas de los beneficiarios, en donde la perspectiva de solución de las cuestiones inmediatas y puntuales guía las conductas. La falta de aspiraciones a largo plazo y la creencia en la incapacidad para lograr alcanzar objetivos más ambiciosos (que en los contextos analizados suelen referirse a

cursar una carrera o grado en la universidad), disminuyen la importancia relativa de las actuaciones en el futuro y, por consiguiente, de toda la acción política con efectos a largo plazo.

Estas Unidades se definen, además, por ser espacios especialmente vulnerables a los cambios de gestión pública, de prioridades políticas y de factores exógenos. Dichos territorios presentan aspectos sumamente dependientes de contextos económicos e institucionales vigentes, con relación al funcionamiento de los equipamientos y servicios urbanos y de las acciones políticas. En este sentido, en el marco del gobierno neoliberal instaurado en Brasil en 2016, la reducción de las políticas *Top down* —especialmente las acciones de transferencia de renta— incidió sobre la necesidad de ampliación y adecuación al nuevo contexto por parte de los actores mediante la utilización de estrategias más creativas para garantizar la supervivencia ante la disminución de la protección del Estado. Es decir, para “buscarse la vida”, la población tuvo que recurrir a una gama más amplia de alternativas para hacer frente a la reducción de soportes a la reproducción social urbana.

La retirada del Estado incide en el aumento de la exposición a las situaciones de vulnerabilidad, influyendo en las condiciones de vida en el corto plazo, incidiendo en la ampliación de la vulnerabilidad ante problemas como el hambre, el paro, la violencia y las enfermedades. En los casos estudiados, esta retirada se percibió a través del recorte de los beneficios eventuales en términos de la protección social y la reducción de insumos básicos a los equipamientos de salud y de educación.

En síntesis, las estrategias políticas generaron consecuencias positivas, a excepción de los índices vinculados a la violencia. Es decir, la pobreza y la vulnerabilidad, en su conjunto, son combatidas con grados relativos de éxito mediante a las actuaciones de políticas públicas. Ambos fenómenos (pobreza y vulnerabilidad) se muestran más expresivos en contextos de políticas neoliberales (segundo momento de la investigación de campo) y tienen una menor proporción ante a una actuación más marcada del Estado (primer periodo de la investigación de campo). No obstante, la violencia siguió siendo relativamente inmune a los frentes de acción tanto del Estado como de la sociedad civil, sufriendo un empeoramiento en el marco del gobierno neoliberal, con relaciones de causalidad basadas en el incremento de la pobreza. La violencia, hoy en día, se convierte en el problema principal y a su alrededor se concentran los mayores desafíos de los espacios estudiados.

Por otra parte, los jóvenes, en todas las unidades analizadas se mostraron relativamente inmunes a las acciones políticas implementadas, ya fuesen de carácter *Top down* o de iniciativas de base. La conjunción de estos aspectos lleva a destacar la importancia del

siguiente fenómeno: los jóvenes son los principales protagonistas en los actos delictivos. La delincuencia se consolidó en una generación con acceso a patrones de vida especialmente mejores que los registrados en las generaciones anteriores. Más que el déficit cuantitativo de equipamientos, servicios y políticas, los problemas se vinculan a la incapacidad de involucrar o responder a las cuestiones intrínsecas a las condiciones cotidianas de precariedad y de marginalidad en las que viven los jóvenes de los espacios analizados. Los métodos estandarizados aplicados por las políticas no les resultan atractivos o adecuados. No todos los jóvenes logran institucionalizarse, pese a la disponibilidad relativa de ofertas institucionales, las cuales, también se encuentran condicionadas a los controles territoriales del poder paralelo ligado al narcotráfico. Esta es una cuestión central que obliga a repensar el mismo enfoque y diseño de políticas públicas. Tal vez sea necesario imaginar una nueva generación de las mismas con enfoques no tanto estructurales como centradas en grupos de población específicos. Muy especial en el caso de los jóvenes.

La mayor fuerza de atracción para estos grupos se desarrolla en la calle. Es allí en donde las motivaciones de integración por el consumo, poder y reconocimiento se hacen más evidentes. Comportamientos como la participación en las redes delictivas y el embarazo precoz son estrategias de integración a la sociedad paralela que se consolida internamente. Aunque se pueda hablar de tendencias, las conductas y expectativas de los jóvenes no se pueden definir como homogéneas. Hay casos en los que, por diversos motivos, los jóvenes lograron superar la precariedad e insertarse en ciclos y dinámicas culturalmente ricas, más allá de las limitaciones que el espacio definió, a pesar de estar sumamente influenciados por los contextos inmediatos adversos.

Los jóvenes se clasifican, básicamente, en dos grupos, donde ambos tienen aspiraciones coherentes con las sociedades globales, pero que asumen comportamientos distintos: los sumisos a las normas tradicionales y los que asumen un comportamiento transgresor, que en ocasiones se traduce en comportamientos violentos asociado al control de actividades ilícitas. Asimismo, estos dos tipos de conductas son guiados por mecanismos que se asemejan, en términos de búsqueda de reconocimiento por medio del consumo en el seno de sociedades jerárquicas y con marcada asimetría de poder. La violencia, muy mediatizada por la red del narcotráfico en todos los lugares analizados, se convierte en el elemento central de la vida de los adolescentes. La figura del traficante es la que asume las “funciones” del Estado paralelo, que surge por dos vías fundamentales: el miedo de una parte de los residentes y, el respeto, admiración e inspiración, especialmente por otra parte de los adolescentes y los jóvenes.

Este Estado paralelo se muestra muy eficaz. Se trata de redes de protección que combate a las vulnerabilidades de los individuos por medio de acciones clientelistas consistentes, porque son respondidas desde la base y por un actor que, igualmente, conoce y se identifica con las necesidades. Este contexto estimula la consolidación de la realidad marginal que se desarrolla dentro de los límites físicos de todas las Unidades que, al igual que las urbanizaciones y condominios cerrados, tienen sus fronteras delimitadas por el miedo, pero el miedo de quien está fuera y no dentro.

La constitución y la consolidación de sociedades “a partes”, “paralelas” o “alternativas” se muestran determinantes en la difusión de ejemplos inmediatos - dominados por trayectorias de fracaso, con eventuales casos de superación -. El estigma y el aislamiento social asociado al lugar de residencia, la repetición del discurso difundido por los medios de comunicación y la internalización de la condición de inferioridad, además de la desconexión con el autoreconocimiento como ciudadanos atribuida al nacer, disminuyen considerablemente las perspectivas de ruptura del ciclo de la pobreza y de la marginalidad predominante en las unidades de desarrollo estudiadas.

El aislamiento social, o más bien, el semiaislamiento social, restringen la convivencia y las expectativas ante la falta de ejemplos positivos de ascenso social. El aislamiento lleva, en cierto modo, a la interiorización real de las normas paralelas y a la sensación de incomodidad fuera del entorno donde tienen efecto, es decir, fuera de los límites de los territorios de conocimiento mutuo. A esto se añade una relativa concepción fatalista de la vida en la cual las políticas de soporte a largo plazo son irrelevantes. Las necesidades cotidianas determinan la importancia atribuida a cada acción que surge en los espacios en medio del esfuerzo de, tan solo, adecuarse a las circunstancias.

La ausencia de vinculación con el pasado y la inexistencia de seguridades refuerza mucho, también en estos espacios, el contexto definido por un “presentismo” sin horizonte de futuro. La percepción está sumamente condicionada a la visión de corto plazo, en el sentido de que no se hacen planes a largo plazo porque, como tendencia, las personas no ven las cuestiones de largo plazo como algo diseñado para ellos. El estigma y la criminalización de la pobreza generan los efectos más desastrosos sobre los jóvenes. Al encerrarse ante la sociedad de la ciudad formal, la tendencia es volver la atención y las perspectivas hacia las redes de protección por las que son aceptados, es decir, el entorno inmediato de residencia, marcado por las precariedades heredadas por generaciones y por las debilidades tanto materiales y financieras

para acceder a las oportunidades de mejor calidad, como relacionales, capaces de romper con las perspectivas limitadas del entorno.

En el mundo paralelo se construye una territorialidad con reglas, culturas y formas de vivir específicas que difícilmente son reconocidas o legitimadas fuera de estos espacios. Esta perspectiva parte de una idea especialmente encerrada, que no se restringe a la violencia solamente, sino que engloba cuestiones culturales y de sociabilidad. En estos espacios, el gran límite y a su vez desafío de la política pública consiste en superar el aislamiento social para construir perspectivas más amplias y dialogar con la gente, reconociendo las particularidades de estas sociedades que surgieron como marginales pero que se consolidaron como paralelas.

En los espacios estudiados, el punto central para explicar los ciclos de exclusión mantenidos intergeneracionalmente se centra en la construcción de la percepción de posibles cambios positivos a lo largo de la vida. La condición de relativo aislamiento social influye considerablemente sobre dicha percepción, y por ello las cuestiones que determinan la segregación y la sociabilidad urbana se convierten en la base explicativa de estos fenómenos. En este sentido, las políticas públicas para los espacios vulnerables apuntan hacia la necesidad de salir de sus fronteras para garantizar resultados positivos, estructurales y sostenibles a largo plazo.

Sin la capacidad de comprender los análisis de integración entre las clases sociales, la comprensión de los procesos de ascenso social se vuelve limitada. No se trata tan solo de elementos concretos que surgen como alternativas de soluciones específicas del día a día, sino de la perspectiva colectiva asumida por el grupo aislado sobre su papel dentro de una sociedad con herencias coloniales y con marcas extremadamente clasistas y resistentes a los cambios.

No se trata de ausencia del Estado, sino de la forma que adopta el Estado. En este sentido, se verifican situaciones contradictorias como la gran proporción de beneficiarios de los programas sociales y la concentración de vulnerabilidad en el tiempo, así como la de una mayor presencia de la policía y la concentración de personas involucradas en delitos. Se mezclan las dificultades propias de las políticas: visiones restringidas, ausencia de diálogos entre ellas y debilidad institucional, hasta los propios límites de actuación de las acciones. Es decir, hasta dónde el Estado es capaz de llegar o de responder a las demandas que les son reclamadas. Los límites de las políticas son delimitados por la dificultad derivada del diseño de soluciones de carácter general a los problemas específicos. Comprender estos límites de las políticas es crucial para la construcción de su eficacia y eficiencia en un futuro inmediato. Este es el gran desafío que, a nuestro juicio, obliga a repensar y mejorar la coordinación de políticas públicas,

programas y estrategias coordinadas entre todos los actores: desde los programas de Naciones Unidas hasta los programas locales o de distrito.

Por otra parte, la mayor parte de los profesionales involucrados en la red de políticas no nacieron o participaron de las realidades a las que se enfrentan. En este sentido, se evidencia la tendencia a la estandarización de las políticas que adoptan modelos que no están diseñados y, menos aún, preparados para los contextos específicos de vulnerabilidad extrema. En medio de la criminalización de la pobreza y de la juventud pobre, las propias instituciones suelen mirar a estos grupos de forma diferenciada, delineada por prejuicios asociados a todos los estigmas construidos y consolidados.

Teniendo cuidado de no incurrir en una lectura simplificada de problemáticas y procesos complejos que involucran la vida y la rutina de los espacios vulnerables y de sus relaciones con las políticas para la ciudad, así como para evitar caer en generalizaciones sobre los fenómenos que orientan la vida en estos espacios, se pudieron identificar algunos patrones de relación con las políticas y con los ciclos de exclusión tras el análisis particularizado de cuatro estudios de caso.

Las principales relaciones captadas entre las políticas públicas para la ciudad y los espacios vulnerables de dos capitales del Nordeste brasileño —Fortaleza y Maceió— son: la mayor eficacia de las políticas públicas de corto plazo; la pérdida de eficacia entre las políticas de largo plazo; la baja o nula implicación de las acciones sobre los jóvenes y, finalmente, los ciclos de convivencia restringidos y el aislamiento social, terminan por tener gran determinación sobre las trayectorias y ciclos de vida individuales. Las principales conclusiones de este trabajo señalan el determinismo de la segregación y del aislamiento sobre las trayectorias de vida individuales y la necesidad de adecuación de la acción política a contextos marcados por precariedades de distintas naturalezas, con el fin de garantizar la eficiencia y los efectos sostenibles. En definitiva, y a la vista del balance que hasta ahora podemos hacer, sugerimos una revisión profunda del diseño de políticas públicas entre todos los actores implicados y concernidos. Muy en especial para el grupo de los jóvenes si se quiere afrontar con garantías de éxito, y más allá de concepciones exclusivamente securitarias, el gran problema que hoy afecta al conjunto de los espacios urbanos de la ciudad latinoamericana y que puede tener consecuencias imprevisibles en el corto y medio plazo. La violencia urbana si no se aborda con otros enfoques no desaparecerá, por el contrario, puede socavar aún más los frágiles cimientos de Estados en formación y de jóvenes democracias en riesgo.

Referencias Bibliográficas

Referencias científicas

- ABBAGNANO, N. (2014). Diccionario de filosofía. 4 ed. México DF. Alfredo N. Galleti.
- ABRAMO, P. (2011). *O mercado de solo informal em favelas ea mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades brasileiras: notas para delimitar um objeto de estudo*. Territorio e planejamento, 217-236.
- _____. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. Territorios, n.18-19, pp.55-73.
- _____. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. Ciudad y territorios: Estudios territoriales, v.35 n.136-137.
- AGUILAR, A. G., & LÓPEZ, F. M. (2016). Espacios de pobreza en la periferia urbana y suburbios interiores de la Ciudad de México: Las desventajas acumuladas. EURE, v.42, n.125, pp. 5-29.
- ALCÂNTARA, E., Furtado, F., GAMA, M., & ROSINHA, B. (2016). *Social networks and resilience in the fight for the right to the city: the movimento ocupe estelita, Recife, Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.18, n.2, pp. 255-274.
- ALFONSÍN, B. M. (1997). *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. v. 3. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.
- ALFONSO, R., y ÓSCAR, A. (2009). Economía institucional de la intervención urbanística estatal. Territorios, v.20-21, pp. 135-160.
- ALMEIDA, L. S. (2011). *Traços e Troças: literatura e mudança social em Alagoas. Estudos em homenagem a Pedro Nolasco Maciel*. Maceió. EDUFAL.
- AMARAL FILHO, J. (2010). *O Nordeste Que Dá Certo*. Caderno do Desenvolvimento, v. 05, n.07, pp. 55-83.
- ANDRADE, L.T; JAYME, J. G.; ALMEIDA, R. C. (2009). *Espaços públicos: novas sociabilidades, novos controles*. Cadernos Metrópole, v. 21, pp. 131-153.
- ANDRADE, L.T; SILVEIRA, L. S. (2013). *Efeito Território: exploração em torno de um conceito sociológico*. Civitas, v. 12, n.3, p.381 – 402.
- ANDRADE, M. C. (2006). *Sertão ou sertões uma homenagem a Euclides da Cunha*. En SILVA, J. B.; DANTAS, E.W. C.; ZANELLA, M.E.Z; MEIRELES, A. J. A. (orgs.).

Litoral e Sertão, natureza e sociedade no nordeste brasileiro. Fortaleza. Expressão Gráfica, pp.13-22.

ANITELLI, F., & TRAMONTANO, M. (2016). *Abandonados por uns, ocupados por outros: edifícios de apartamentos no centro paulistano*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.18, n.1, pp. 77-91.

APRATTO, D, T. (2008) *Metamorfose das oligarquias*. Maceió. EDUFAL.

ARANGO, A. (2014). La sensación de inseguridad: Calles cerradas en conjuntos habitacionales periurbanos de la ciudad de México. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v. 18, n. 493 (19).

ARAÚJO, A. M. M., & CARLEIAL, A. N. (2003). *Opulência e miséria nos bairros de Fortaleza (Ceará/Brasil)*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v.7. n.128 (030).

_____. (2001). *O processo de metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v.5, n. 94(73).

ARAÚJO, T. B. (2013). *Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula*. SADER, Emir (org.), 10.

_____. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Observatório CMG/UPFE-MESC/UPDAM-FASE/ME.

_____. (1995). *Nordeste, nordestes: que nordeste?* En AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro. (Orgs.). Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP / UNESP. pp. 125-153.

ARIÑO, A; ROMERO, J. (2016). La secesión de los ricos. Barcelona. Galaxia Gutenberg.

ARIZA, M., & OLIVEIRA, O. (2008). Familias, pobreza y desigualdad social en Latinoamérica: una mirada comparativa. Revista Latinoamericana de Población, v.2, n.2, pp. 73-98.

AVELLANEDA, P. *Urbanització i transport col·lectiu a les grans ciutats d'Amèrica Llatina*. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 2004, n. 57, pp. 33-56.

AVENDAÑO, F. Q. (2006). Imaginarios urbanos, espacio público y ciudad en América Latina. *Pensar Iberoamérica: Revista de cultura*, n. 8, pp. 3-11.

- BALBIM, R., & KRAUSE, C. (2014). *Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.16, n.1, pp. 189-201.
- BALEÓN, G. F. P. (2012). Análisis de la salida de la escuela por cohorte, género y estrato socioeconómico. Estudios demográficos y urbanos, v.27, n.3 (81), pp. 699-737.
- BARBA, G. O. (2012). La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública. México. El colegio de la frontera, Juan Pablos editor.
- BÁRCENA, A. (2001). Evolución de la urbanización en América Latina y el Caribe en la década de los noventa: desafíos y oportunidades. ICE, Revista de economía, n.790, pp. 51-61.
- BAUMAN, Z. (2004). Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias. Madrid. Paidós.
- _____. (1992). Libertad. Madrid. Alianza.
- BAYÓN, M. C. (2015), La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México. México. UNAM-IIS/Bonilla Artigas Editores.
- _____. La privación social en el actual escenario: dimensiones, procesos y tendencias. En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI. México DF. Siglo XXI Editores, pp. 212-226.
- _____. (2008). Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México. Estudios Demográficos y Urbano., v.23, n.1 (67), pp. 123-150.
- BECK, U. (2011). *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo. Editora 34.
- BELIL, M., BORJA, J., & CORTI, M. (2012). Ciudades, una ecuación imposible. Barcelona. Icaria.
- BELTRÃO, K. I., & DELLASOPPA, E. E. (2011). El diseño de los hombres. Años de vida perdidos en Brasil y en sus grandes regiones, 1980 a 2005. Estudios Demográficos y Urbanos. v.26. n.2, pp. 299-343.
- BERNADELLI, M. L. F., LOCATEL, C. D., & BARBUDO, R. R. (2003). *Reestruturação sócio-espacial e a segregação da vivienda: os casos de Santiago do Chile, Mendoza e Buenos Aires*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. v.7, n.146 (134).

- BOILS, M. G. (2008). Segregación y modelo habitacional en grandes conjuntos de vivienda en México En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI. México DF. Siglo XXI Editores. pp. 273-287.
- BOIX, R. (2006). Redes de ciudades, economías externas y crecimiento. Una nueva cultura del territorio. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- BONACHE, J. (1999). El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas. Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa, v.3, n.1, pp. 123-140.
- BONDUKI, N. (2011). La nueva política nacional de vivienda en Brasil: Desafíos y limitaciones. Revista de Ingeniería. n.35, pp. 88-94.
- _____. (2008). *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo.v.1, n.1, pp. 70-104.
- BORJA, J. (2013). Revolución urbana y derechos ciudadanos. Alianza Editorial. Madrid.
- _____. (2003). Ciudad y planificación: La urbanística para las ciudades de América Latina. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.
- BORJA, S y FERNÁNDEZ, F (2018). La (in) capacidad del gobierno – agenda pública. Recuperado de: <http://agendapublica.elperiodico.com/la-incapacidad-los-gobiernos/> [última consulta: 10.05.2018].
- BORSODORF, A. (2003). Hacia la ciudad fragmentada: tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. v.7. n.146 (122).
- BORSODORF, A., HIDALGO, R., & SANCHEZ, R. (2005). Los Mega-diseños residenciales vallados en las periferias de las metrópolis latinoamericanas y el advenimiento de un nuevo concepto de ciudad. Alcances en base al caso de Santiago de Chile. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. v.4, n.194 (03).
- BOURDIEU, P (1999). “Efectos de lugar” en La miseria del mundo, dirección de Pierre Bourdieu. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1989). El espacio social y la genesis de las " clases". Estudios sobre las culturas contemporáneas. v.3, n.7, pp. 27-55.
- BRENNER, N. (2014). *Teses sobre a urbanização*. Revista eletrônica e-metropolis. n.19, ano.5, pp. 6-26.

- BRICEÑO-LEÓN, R (2008). Libertad para alquilar. El mercado informal de vivienda de Caracas. *Territorios*. n.18-19, pp. 103-127.
- _____. (2006). *Violence in Venezuela: oil rent and political crisis*. *Ciência e Saúde Coletiva*. v.11, pp. 315-325.
- _____. (2002). La nueva violencia urbana de América Latina. *Sociologias*. v.4, n.8, pp. 34-51.
- BRITO, F. (2002). *Brasil, final de século: a transição para um novo padrão migratório?* En CARLEIAL, A. N. (Org.). *Transições migratórias* Fortaleza: Edições Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (iplance), pp.15-54.
- CABRAL, M. D. F. M. G. (2005). *Habitação e questão social-análise do caso brasileiro*. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v.9, n. 25.
- CAETANO, L. R. M, (2014). *Rio de Janeiro “tipo Colômbia”: jogo de escalas, controle territorial e segurança urbana*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V.16, n.2, pp. 117-133.
- CALDEIRA, T. (2000). *La ciudad de muros*. São Paulo: Edusp.
- _____, (2010). *Espacio, segregación y arte urbano en el Brasil*. Madrid. Katz.
- CALVENTO, M. (2006). Pobreza en América Latina: la experiencia argentina en la década de 1990. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*. v.10, n.212.
- CAMARGO, A. P. S, & HURTADO, A. T (2012). Informalidad del siglo XXI. Características de la oferta informal de suelo y vivienda en Bogotá durante la primera década del siglo XXI. *Territorios*. v.1, n.27, pp.71-104.
- CANCLINI, N. G. (2004). Diferentes, desiguales o desconectados. *Revista CIDOB d'afers internacionals*. n.66-67, pp. 113-133.
- CANO, W. (2011). *Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.13, n.2, pp. 27-53.
- _____. (2007). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*. São Paulo. Unesp.
- CÁNOVAS, C. J. E., & AMADOR, J. P. (2007). En tránsito hacia la adultez: eventos en el curso de vida de los jóvenes en México. *Estudios demográficos y urbanos*. v.22, n.1, pp. 43-77.
- CAPEL, H. (2016). Pensar en ciudades habitables para el futuro. *Finisterra-Revista Portuguesa de Geografia*. n. 101, pp. 25-43.
- _____. (2016). La forma urbana en la ciudad postcapitalista. *Biblio3W*. v.21, n. 1177.
- _____. (1975). La definición de lo urbano. *Estudios geográficos*. v.36, n. 138, pp. 265-301.

- CARDOSO, P., ROMEIRO, P., GINTERS, I., TORRES, S., VILLELA, A., ABRAMO, C., & MADOPE, E. (2008). *Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios; Lei Federal nº 11.124/05*. Instituto Polis. São Paulo.
- CARRIÓN, F. (2015). El patrimonio histórico y la centralidad urbana. En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 709-740.
- _____. (2008). Violencia urbana: un asunto de ciudad. *EURE*. v.34, n.103, pp. 111-130.
- _____. (2001). Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. *La ciudad construida*. Urbanismo en América Latina. pp. 7-24.
- CARVALHO, C. P. O. (2015): *Formação Histórica de Alagoas*. 3º Ed. Maceió. Edudal.
- _____. (2014). *Manuel Correia de Andrade e a economia política do Nordeste*. Revista Econômica do Nordeste. v. 45, n.2, pp. 6-16.
- _____. (2012): *Economia Popular: Uma via de modernização para Alagoas*. 5ª Ed. Maceió. Edufal.
- _____. (2008). *Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento: 2000 – 2008*. En Encontro Nacional de Economia, 36. *Anais*. Salvador: ANPEC.
- CARVALHO, I. D., & PEREIRA, G. (2006). *Como anda Salvador*. Salvador: Edufba.
- CARVALHO, L. (2018). *Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico*. São Paulo. Editora Todavía SA.
- CASTEL, R. (2004). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires. Ediciones Manantial.
- CASTELLS, M. (2012). *Redes de Indignación y Esperanza*. Madrid: Alianza.
- _____. (2004). *La era de la información: economía, sociedad y cultura (Vol. 3)*. siglo XXI.
- _____. (2000). *La ciudad de la nueva economía*. La factoría, 12.
- _____. (1972). *La question urbaine*. París. Maspero.
- CASTORIADIS, C. (1998). *Hecho y por hacer: pensar la imaginación: encrucijadas del laberinto V*. Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- CEBOLLADA, Á., & AVELLANEDA, P. (2008). Equidad social en movilidad: reflexiones en torno a los casos de Barcelona y Lima Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. v.12, n. 270 (47).

- CEBALLOS-HERRERA, F. A. (2009). El informe de investigación con estudio de casos. *Revista Internacional de Investigación en Educación*. v1, n.2, pp.413-423.
- CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (2009). *Urbanización en perspectiva*. Observatorio Demográfico. Santiago de Chile. v.4, n.8.
- CEPEDA, C. G. (2006). La calidad en los métodos de investigación cualitativa: principios de aplicación práctica para estudios de casos. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*. n.29, pp.57-82.
- CHAPARRO, P. (1972). Efectos sociales y políticos del proceso de urbanización. *EURE*. v.2, n.6, pp. 101-113.
- CHECA-ARTASU, M. M. (2011). Gentrificación y cultura: algunas reflexiones. *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. v.16. n.914, pp. 1-37.
- CLICHEVSKY, N. (2007). Informalidad y regularización del suelo urbano en América latina. Algunas reflexiones. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.9, n.2, pp.55-71.
- _____. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile. United Nations Publications.
- CONNOLLY, P. (2013). La ciudad y el hábitat popular: paradigma latinoamericano. En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana. p 505-562.
- CONTRERAS, Y. (2017). De los "gentrifiers" a los precarios urbanos: Los nuevos residentes del centro del Santiago. *EURE*. v.43, n.129, pp. 115-141.
- CORRÊA, R. L. (1989). *O espaço urbano*. Rio de Janeiro. Ática.
- COSSIO, B. E., & TOURN, G. M. (2005). Viviendas y territorio. El rol del estado en la organización territorial urbana. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. v.9.
- COSTA, A. L. (2015). *Fortaleza na rede urbana brasileira: da cidade à metrópole*. En COSTA, M.C.L; PEQUENO, R. *Fortaleza: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro. Letra Capital Editora LTDA.
- COSTA, C. (1981). *Maceió*. Maceió. Sergasa.
- COSTA, M. A., & MARGUTI, B. O. E. (2015). *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília. IPEA.

- COSTA, M. E. M; FUMEGA, J; LOURO, A. I. (2013). *Defining sustainable communities: the development of a toolkit for urban policy*. In *Journal of Urban Reeneration and Renewal*. v. 6, n.3, pp.278-292.
- COULOMB, R. B. (2015). Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos. En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 563-616.
- CRANE, R., & MANVILLE, M. (2008). *People or place? Revisiting the who versus the where of urban development*. *Land Lines*. v.20, n.3, pp. 2-7.
- CRAVINO, M. C. (2008). Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires. *Territorios*, v.18-19, pp.129-145.
- CRAWFORD, L., & FLORES, P. (2006). América latina: la ciudad negada. *Investigación & Desarrollo*, v.14, n.1, pp. 226-239.
- CRUZ-MUÑOZ, F., & ISUNZA, G. (2017). Construcción del hábitat en la periferia de la Ciudad de México: Estudio de caso en Zumpango. *EURE*, v.43, n129, pp. 187-207.
- D'OTTAVIANO, C., & PASTERNAK, S. (2015). *Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.17, n.1, pp.75-88.
- DA SILVA, J. B. (2006). *Fortaleza, a metrópole sertaneja do litoral*. En Da SILVA, J.B; DANTAS, E. W. C.; ZANELLA, M. El.; MEIRELES, A. J. A. (orgs.). *Litoral e Sertão, natureza e sociedade no Nordeste brasileiro*, pp.45-54. Fortaleza Expressão Gráfica.
- DAMMERT, L. (2005). *Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile*. Santiago. United Nations Publications.
- DANTAS. C. (2009). *Da Fortaleza à Região Metropolitana*. En LUSTOSA, M. C.C; DANTAS. (orgs). *Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Fortaleza*. Edições UFC, v.4 pp.25-53.
- DANTAS, E. W.C, & BORZACCHIELO, J. D. (2009). *A formação histórica da metrópole e as principais tendências de desenvolvimento*. En Pequeno, L. R. B. *Como anda Fortaleza*. Rio de Janeiro. Letra Capital–Observatório das Metrópoles, pp.1-39.
- DAVIS, M. (2006). *Planet of Slums*. New York: Verso.

- DE ARAÚJO, L. M. (2007). *A produção do espaço intra-urbano e as ocupações irregulares no Conjunto Mangabeira, João Pessoa–PB*. OKARA: Geografia em debate. v.1, n.1, pp.118-120.
- DE CARVALHO, I. M. M., & PEREIRA, G. C. (2010). Dinámica de una metrópoli periférica en Brasil. *Estudios Demograficos y Urbanos*. v.25, n.2, pp. 395-427.
- DE SOUZA, J. C. O. (2016). *Onde moram os pobres na cidade? A produção de espaços urbanos informais na cidade de Maceió, alagoas*. OKARA: Geografia em debate. v.9, n.3, pp. 363-379.
- DEL CASTILLO, A. C. (2017). Experiencias laborales de jóvenes en contextos de pobreza crítica en Gran San Miguel de Tucumán, Argentina, en los inicios del siglo XXI. *Estudios demográficos y urbanos*. v.32, n.2, pp. 355-378.
- DELGADO, M., & MALET, D. (2011). *El espacio público como ideología*. Madrid. Los Libros de la Catarata.
- DELGADO, M. R. (2007). *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del “modelo Barcelona”*. Madrid. Los libros de la Catarata.
- _____. (1999). *El animal público: hacia una antropología de los espacios urbanos*. Barcelona. Anagrama.
- DENZIN, N. K., & LINCOLN, Y. S. (2012). *Manual de investigación cualitativa*. Barcelona. Gedisa.
- DI VIRGILIO, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios demográficos y urbanos de El Colegio de México*. v.30, n.3, pp. 651-690.
- DI VIRGILIO, M. M., ARQUEROS, M. M. S., & GUEVARA, T. (2012). Estrategias de acceso al suelo ya la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.14, n.1, pp.29-49.
- DÍAZ, G. C. E., & ESTEVES J. M. (2017). Violencia urbana e inseguridad en espacios de vida colectiva. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.19, n.3, pp. 440-458.
- DIEGUES JUNIOR, M. (1981). *Evolução urbana e social de Maceió no período republicano*. Maceió. Sergasa.
- DIETERLEN, P. (2008). La dimensión ética de la pobreza y de la exclusión. En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*. México DF. Siglo XXI Editores. pp.62-72.

- DINIZ, C. C. (2001). *A Questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. Texto para discutir.
- _____. (2009). *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Nova economia. v. 19, n.2, pp. 227-249.
- DINIZ, C. C; CROCCO, M. A. (1996). *Reestruturação Econômica e Impacto Regional: O novo mapa da indústria brasileira*. Revista Nova Economia. v. 6, n.1. pp.77-103.
- DREYFUS, P., & FERNANDES, R. C. (2008). *Violencia urbana armada en América Latina: otro conflicto*. São Paulo y Santiago de Chile: CIEPLAN y IFHC.
- DUHAU, E. (2013). *La división social del espacio metropolitano*. Nueva Sociedad. n. 243, pp79-91.
- _____. (2003). *La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad*. En Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR.
- DURAND, V. M. P. (2008). *Nueva exclusión social y ciudadanía*. En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*. México DF. Siglo XXI Editores. pp. 313-320.
- DURLAUF, S. N. (2004). *Neighborhood effects*. Handbook of regional and urban economics. v. 4, pp. 2173-2242.
- EISENHARDT, K. M. (1989). *Building theories from case study research*. Academy of management review. v.14, n.4, pp. 532-550.
- ESCOVAR, J. H., GONZÁLEZ, C., & TRUJILLO, E. V. (2007). *Fecundidad adolescente, género y desarrollo*. Territorios. n. 16-17, pp.47-70.
- ESTEBAN, K. E. (2014). *Control social y producción de seguridad en espacios urbanos. Un análisis de las formas de vigilancia, la organización del espacio y la vida cotidiana en Puerto Madero (Buenos Aires, Argentina)*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. v.17, n.493 (21).
- EVANS-PRITCHARD, E. (1963). *El método comparativo en la antropología social. La mujer en las sociedades primitivas y otros ensayos*. pp.11-34.
- FAÇANHA, A. C. (2003). *A evolução urbana de Teresina: passado, presente e futuro*. Carta Cepro, Teresina. v.22, n.1, pp. 59-69.
- FEITOSA, H. (2017). *Desenvolvimento no Nordeste sob a ótica do novo paradigma: uma análise dos governos FHC e Lula*. Revista Políticas Públicas & Cidades-2359-1552. v.5, n.1, pp.3-19.

- FERNANDES, E. (2010). Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. *EURE*. v. 36, n. 109, pp. 143-159
- FERNANDES, N. B. (2010). *Planejamento territorial e águas urbanas em Maceió: o Plano Diretor e a Bacia Hidrográfica Urbana do Riacho Reginaldo*. Tesis de maestría. Universidade Federal de Alagoas. Maceió. Recuperado de < http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFAL_e98a57e0942fc4f419cf4665c90cff2c >
- FERNÁNDEZ, A. N (1999). La investigación cualitativa. En SÁNCHEZ, F. J. S., & SARABIA, F. (1999). Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas. Madrid. Ediciones Pirámide.
- FERNÁNDEZ, C. M. & GUREVICH, R. (2007). Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza. Buenos Aires. Editorial Biblio.
- FERREIRA, J. S. W. (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. São Paulo. Editora FUPAM.
- FILGUEIRA, F., ERRANDONEA, F., & KAZTMAN, R. (2008). Las Metas del Milenio y sus enemigos. La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina. Montevideo, Fundación Carolina.
- FLORES, C. (2006). *Consecuencias de la segregación residencial: Teoría y métodos*. En CUNHA, J.M. (Comp.), *Metrópoles paulistas: População, vulnerabilidade e segregação*. pp. 197-230.
- FOGUEL, F. H. D. S. (2009). *Redes de colaboração solidária: um estudo sobre a Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras-Fortaleza/CE*. Tesis de maestria. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. Recuperado de < <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/1361> >
- FRANÇA, S. L. A., & REZENDE, V. F. (2012). *Urbanização dispersa da zona de expansão urbana de Aracaju/SE: materialização de conflitos socioambientais*. *Revista Vitas*. v.1, n.3, pp. 1-30.
- FREITAS, C. F. S., & PEQUENO, L. R. B. (2011). Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza: avanços e retrocessos. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, XIV*.
- FREITAS, J. C. T. C. *Teoría urbana crítica: Neil Brenner e o laboratorio das teorías urbanas*. Tesis de maestría. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Recuperado de < <http://www.urbantheorylab.net/publications/neil-brenner-teoria-urbana-critica-y-politicas-de-escala/>>

- FUENTES, M. L (2008) Complejidad y exclusión social. En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI. México DF. Siglo XXI Editores. pp. 174-196.
- FUJITA, M; KRUGMAN, P; VENABLES, A.J. (2002). *Economia Espacial*. São Paulo. Editora Futura.
- FURTADO, C. (2000). *Formação econômica do Brasil*. 27º ed., São Paulo. Companhia Editora Nacional, Publifolha.
- GAMBETTA, D. (1992). La mafia: el precio de la desconfianza. En Aguiar, F. Intereses individuales y acción colectiva. Pablo Iglesias. Zona Abierta. pp. 115-136.
- GARCÍA, C., CARRASCO, J. A., & ROJAS, C. (2014). El contexto urbano y las interacciones sociales: dualidad del espacio de actividades de sectores de ingresos altos y bajos en Concepción, Chile. EURE. v. 40, n.121, pp. 75-90.
- GARZA, G. (2012). Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades. Estudios demográficos y urbanos. v. 27, n.3 (81), pp. 853-861.
- GARZA, N. (2009). Dilema económico-ambiental del urbanismo en ciudades latinoamericanas. Investigación & Desarrollo. v.17, n2, pp.288-327.
- GIL, L. R. R. (2008). Tres matrices generadoras de desigualdades. En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI. México DF. Siglo XXI Editores. pp. 92-114.
- GOERLICH, F.J.G. (2017). El empobrecimiento valenciano. Institució Alfons el Magnànim – CVEI. Diputació de València. Valencia.
- GOES, E. M., & SPOSITO, B, E, M. (2014). *A insegurança e as novas práticas espaciais em cidades brasileiras*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. v.18, n.493(16).
- GOMES, M. (2003). *Sonhos urbanos e pesadelos metropolitanos: violência e segregação na cidade do Rio de Janeiro*. Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. v.7, n. 146(131).
- GOMES, R. D. C., SILVA, A. B., y SILVA, V. P. (2003). *Política habitacional e urbanização no Brasil*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. v.7, n. 146 (131).
- GÓMEZ, A. V., & DE LAS RIVAS SANZ, J. L. (2004). Territorios inteligentes: nuevos horizontes del urbanismo. Fundación Metropoli. Madrid.

- GONDIM, P. M. L. (2008). *A favela depois do estatuto da cidade. Novos e velhos dilemas à luz do caso do poço da draga (Fortaleza-CE)*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.10, n.2, pp. 97-114.
- GONZÁLEZ, R. C. L; Pérez, J. M. G; Gómez, L. A. E. (2012) *Los Espacios Urbanos: El estudio geográfico de la ciudad y de la urbanización*. Ed. Biblioteca Nueva. Madrid.
- GONZÁLEZ-VARAS I. S. (2004). *Urbanismo y ordenación del territorio*. Navarra. Aranzadi.
- GUBA, E., & LINCOLN, Y. (2002). *Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa*. Por los rincones: Antología de métodos cualitativos en la investigación social. pp. 113-145.
- GUIMARÃES NETO, L. (2009). *Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos*. Planejamento e políticas públicas, n.15, pp. 41-98.
- _____. (1989). *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife. Editora Massangana-Fundação Joaquim Nabuco.
- GUTIÉRREZ, A. (2008). *El mètode Urban i la seva difusió com a principal valor afegit de la iniciativa comunitària. Ciutats en (re) construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Diputació de Barcelona, pp. 303-325.
- HAMEL, J., DUFOUR, S., y, FORTIN, D. (1993). *Case study methods* (Vol. 32). Sage. Newbury Park.
- HARDOY, J. E. (1974). *El proceso de urbanización en América Latina*. Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe. n. 2. Centro de Documentación.
- HARVEY ,D. (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid. Edit. Siglo XXI.
- HERNÁNDEZ AJA, A. (2000). *Barrios y equipamientos públicos, esencia del proyecto democrático de la ciudad*. Documentación social, n.119, pp.79-93.
- HERNÁNDEZ AJA, A., VÁZQUEZ, E. M., GARCÍA M., C., M. P. Á., MORENO, G. E., ALGUACIL, G. J., & CAMACHO, G. J. (2006). *Análisis urbanístico de Barrios Vulnerables*. n. 19. Madrid. Ministerio de Fomento.
- HERNÁNDEZ, E., MANZUR, D., TREVIÑO, R., & COBOS, R. (2014). *Asentamientos marginales resultado del poder local para el control socio-político en la Zona Metropolitana de Tampico, Tamaulipas, México* Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v. 18, n. 493 (24).

- HERNÁNDEZ, M. T. E., PÉREZ, E. M., & BORJA, J. C. (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*, v.9, n. 194 (21).
- HERNÁNDEZ, R. E. (2015). De identidades, espacios y miradas. Contribuciones para una fenomenología de la desigualdad social en el espacio urbano. *Estudios demográficos y urbanos*, v.30, n.1, pp. 77-102.
- HIDALGO, R. (2010). Los centros históricos y el desarrollo inmobiliario: las contradicciones de un negocio exitoso en Santiago de Chile. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v.14, n. 331 (85).
- HIDALGO, R., ZUNINO, H., & ÁLVAREZ, L. (2007). El emplazamiento periférico de la vivienda social en el área metropolitana de Santiago de Chile: consecuencias socio espaciales y sugerencias para modificar los criterios actuales de localización. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. 11, n. 245(27).
- HIERNAUX, N. D. (2015). Las ciudades y las regiones. . En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana.
- _____. (2007). Los imaginarios urbanos: de la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos. *EURE*, v. 33, n. 99, pp. 17-30.
- HIERNAUX, N. D., & GONZÁLEZ, G. C. I. (2014). Gentrificación, simbólica y poder en los centros históricos: Querétaro, México. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 18, 493 (12).
- HOBBSAWM, E. (1976). *Bandidos*. Barcelona. Editorial Ariel.
- _____. (1974). *Rebeldes primitivos*. Barcelona. Editorial Ariel.
- HUESCA, L. R. (2008). Análisis de los cambios de la población masculina en el sector formal e informal urbano de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.23, n. 3(69). pp. 543-569.
- IGLESIAS, B. M., & SÁNCHEZ, D. (2013). Ciudadanía informacional: gobernanza inclusiva en la ciudad informal/Informational citizenship: inclusive governance in the informal city. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 104, pp. 19-44.
- JAITMAN, L. (2015). Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- JAMARILLO, S, G. (2015). Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana. . En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana, pp 169-232.

- _____ (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*. n.18-19, pp. 11-53.
- JANOSCHKA, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*. v. 28, n.85, pp. 11-20.
- JIRÓN, P., & MANSILLA, P. (2014). Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile. *EURE*, v.40, n.121, pp. 5-28.
- JUÁREZ, F., & MARTÍN, T. C. (2009). Biografías sexuales de los adolescentes varones en las favelas de Recife, Brasil: cuestionando algunos estereotipos de la sexualidad adolescente (Partnership and Sexual Histories of Adolescent Males in Brazil: Myths and Realities). *Estudios Demográficos y Urbanos*. v.24, n.1, pp. 151-191.
- JUNIOR, E. P. (2015). *Dinâmicas industriais e urbanização no Nordeste do Brasil*. *Mercator-Revista de Geografia da UFC*. v.14, n.4, pp. 63-81.
- KAZTMAN, R. (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes. *Pensamiento iberoamericano*, n.1, pp.177-205.
- _____ (2003). La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana. Santiago de Chile. CEPAL.
- _____ (2001) Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos *Revista del Cepal*, n.75, pp. 171 – 189.
- KLEIN, H. K., & MYERS, M. D. (1999). *A set of principles for conducting and evaluating interpretive field studies in information systems*. *MIS quarterly*. v.23, n.1, pp. 67-94.
- KNOX, P. L. (2010). *Cities and design*. London. Routledge.
- KOWARICK, L. (2009). *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo. Editora 34.
- _____ L. (2002). *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano*. *Novos Estudos*. v.63, n.1, pp. 9-29.
- KURI, P. R. (2015). La ciudad desde el espacio público y las prácticas ciudadanas. En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 617-649.
- _____. (2008). La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada. . En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*. México DF. Siglo XXI Editores. pp. 117-134.

- LAZO, A., & CALDERÓN, R. (2014). Los anclajes en la proximidad y la movilidad cotidiana: Retrato de tres barrios de la ciudad de Santiago de Chile. *EURE*, v. 40, n.121, pp. 121-140.
- LEDO, A. P. (1996). *Ciudad y Desarrollo Urbano*. Madrid. Editorial Síntesis, S.A.
- LEE, A.S. (1989). *A Scientific Methodology for MIS Case Studies*. *MIS Quarterly*. v.13, n.1, pp. 33-50.
- LEFEBVRE, H. (2008). *O direito à cidade*. São Paulo. Centauro Editora.
 _____ (2001). *The production of space* (Vol. 142). Oxford. Blackwell.
- LELIS, N. (2016). *Ocupações urbanas: A poética territorial da política*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v. 18, n.3, pp.428-444.
- LIMA, A. C. C., SIMÕES, R., & HERMETO, A. M. (2016). *Desenvolvimento regional, hierarquia urbana e condição de migração individual no Brasil entre 1980 e 2010*. *EURE*, v.42, n.127, pp. 29-54.
- LIMA, P. H. G. D. (2011). *A ocorrência de policentralidade em Teresina-PI: formação de um subcentro urbano na região Sudeste*. Tesis de doctorado. Rio Claro. Universidade Estadual Paulista. Recuperado de < <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/104341> >
- LIMA, P. M. (2005). Las puertas de la “microciudad” de México y la ecología del miedo. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v.9, n.194 (55).
- LIMONAD, E. (2014). *Estado, espaço e escala no Brasil, subsídios para a reflexão*. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v.18, n. 493 (41).
 _____ . (1999). *Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização*. *GEOgraphia*, v.1, n.1, pp.71-91.
- LIMONAD, E., & MONTE-MÓR, R. L. (2012). Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*. v.16, n. 418(15).
- LINDAN, A. (2007). Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: los hologramas espaciales. *EURE*. v.33, n.99, pp. 31-46.
- LINK, B. G., & PHELAN, J. C. (2001). *Conceptualizing stigma*. *Annual review of Sociology*. v.27, n.1, pp.363-385.
- LINS, R.D.B; CAVALCANTE, V. R; SANTANA, L; ZACARIASS, P; PENEDO, R.C; SOUZA, N.J. (2004). *Plano director como instrumento da política de expansão e*

desenvolvimento urbano-ambiental sustentáveis: o(re) conhecimento dos vázios urbanos em Maceió. En V Congresso Nacional do Meio Ambiente, Salvador.

LOBO, C., MATOS, R., & GARCIA, R. A. (2012). *Uma proposta de identificação de perfis regionais no Brasil. A Centralidade e a Mobilidade Espacial da População.* Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v.14, n.2, pp. 87-101.

LOIS GONZÁLEZ, R., GONZÁLEZ PÉREZ, J. M., & ESCUDERO GÓMEZ, L. A. (2012). *Los espacios urbanos. El estudio geográfico de la ciudad y la urbanización.* Madrid. Ed. Biblioteca Nueva.

LOPES, A. C., & JUNQUEIRA, E. (2005). *Habitação de interesse social em Maceió.* Rio de Janeiro. IBAM/DUMA.

LOPES, S, K. (2014). *Uma nova pobreza urbana? A financeirização do consumo na periferia de São Paulo.* Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.16, n.1, pp. 153-167.

LÓPEZ, L. L., & RODRÍGUEZ, I. C. (2005). Evidencias y discursos del miedo en la ciudad: casos mexicanos. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v.9, n. 194(54).

LÓPEZ R. R. (2014). Las teorías urbanas, un tema transdisciplinario, no neutral. En En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana.

LUNECKE, A. (2016). Inseguridad ciudadana y diferenciación social en el nivel microbarrial: el caso del sector Santo Tomás, Santiago de Chile. *EURE*, v.42, n.125, pp. 109-129.

MACIEL, C. A. A., & PONTES, E. T. M. (2017). *Seca e convivência com o semiárido: adaptação ao meio e patrimonialização da caatinga no nordeste brasileiro: Consequência.* Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.19, n.2, pp. 399-402.

MAGLIANO, M. J., PERISSINOTTI, M. V., & ZENKLUSEN, D. (2014). Estrategias en torno a las formas de apropiación y organización del espacio en un "barrio de migrantes" de la ciudad de Córdoba, Argentina. *Estudios demográficos y urbanos*, v.29, n.3, pp. 513-540.

MAKOWSKI, S. (2008). En la frontera de lo social: jóvenes y exclusión social. En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI.* México DF. Siglo XXI Editores, pp. 168-181.

MARCUSE, P. (2001). *Enclaves sí, Gh Enclaves sí, Ghettos no: Segregación y el Estado ettos no: Segregación y el Estado.* Cambridge. Ponencia Internacional.

- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo. Editora Expressão Popular.
- _____. (2010). *O estatuto da cidade periférica*. O Estatuto da Cidade comentado. Brasília. Ministério das Cidades.
- _____. (2008). *Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo*. Territorios. n.18-19, pp. 183-205.
- _____. (2005). *Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades*. São Paulo: FAU-USP.
- _____. (2003). *Metrópole, legislação e desigualdade*. Estudos avançados. v. 17, n.48, pp. 151-166.
- _____. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. São Paulo. Editora Vozes.
- _____. (2000). *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*. São Paulo em perspectiva. v.14, n.4, pp. 21-33.
- MARTÍNEZ, C. P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & gestión*, v.20, pp. 165-193.
- MARTÍNEZ, M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). *Revista de investigación en psicología*, v. 9, n.1, pp. 123-146.
- MARTÍNEZ, M, S., & TAPIA-MCCLUNG, R. (2017). Variación espacial de la unión conyugal de los jóvenes en México. *Estudios demográficos y urbanos*, v.32, n.1, pp. 131-161.
- MARTÍNEZ, J., & PALACIOS, M. (1996). Informe sobre la decencia. Santiago de Chile. Ediciones SUR.
- MARTINS, J. D. S. (1997). *Exclusão social e a nova desigualdade*. V.14. São Paulo. Paulus.
- MATOS, R. (2000). Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. Em XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Anais. Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), pp. 1-22.
- MATOSSIAN, B. (2010). Expansión urbana y migración. El caso de los migrantes chilenos en San Carlos de Bariloche como actores destacados en la conformación de barrios populares. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. v.14, n.331(76).
- MATTOS, C. A. (2016). *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*. Vol. 6. Santiago de Chile. Editorial RIL Editores.
- MAZABEL, D., & ARREGUÍN, S. D. (2011). Reseña de " Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza: escuchando. Lo que dicen los pobres. *Territorios*. n.24, pp. 217-220.

- MÁRQUEZ, F. (2007). Imaginarios urbanos en el Gran Santiago: huellas de una metamorfosis. *EURE*, v.33, n.99, pp. 79-88.
- MELO, L. M. C., & SIMÕES, R. (2011). *Desigualdade econômica regional e spillovers espaciais: evidências para o nordeste do Brasil*. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 42, n.1, pp. 9-24.
- MELO, S., & LINS, R. D. B. (2010). *O fenômeno dos assentamentos humanos precários em áreas urbanas ambientalmente frágeis: o caso das favelas do Dique-Estrada em Maceió/Alagoas*. Florianópolis. V Encontro nacional da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em ambiente e sociedade.
- MELO, T. S. (2010). *A localização dos pobres nas cidades brasileiras: um estudo sobre a situação dos assentamentos humanos às margens da lagoa Mundaú em Maceió, Alagoas*. Tesis de maestría. Maceió. Universidade Federal de Alagoas. <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/710>>
- MENESES, R. M. (2008). Juventud, espacio urbano y exclusión social. En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*. México DF. Siglo XXI Editores, pp.153-167.
- MENEZES, C. R. C., & Vasconcelos, J. F. (2011). *O Estado de Sergipe: da urbanização à formação metropolitana*. *Revista Espaço Acadêmico*, v.11, n.121, pp. 144-151.
- MINGIONE, E. (Ed.). (2008). *Urban poverty and the underclass: a reader*. Cambridge. Blackwell Publishers.
- MIRANDA, H., & GOMES JÚNIOR, E. (2017). *Urbanização reflexa: a emergência de arranjos urbanos intermediários no Brasil pós-1990*. *EURE*, v.43, n.130, pp. 207-234.
- MIRANDA, V, G. (2017). El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos. *Territorios*, n.36, pp. 217-238.
- MOCTEZUMA, V, M. (2017). Experiencia y significados simbólicos de los habitantes de conjuntos urbanos de interés social en México: segregación, diferencia y distinción. *Estudios demográficos y urbanos*, v.32, n.3, pp. 487-514.
- MONAYAR, V. (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. *Territorios*, n.24, pp. 113 – 130.
- MORALES, E. J. L. (2005). Impacto del crecimiento del Gran Santiago en el deterioro funcional de sus espacios pericentrales. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. v.9, n. 194 (47).

- MORENO, C. C. (2013). Novas formas associativas na produção recente de moradia social no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.15, n.2, pp. 77-87.
- MUSTERD, S., & Andersson, R. (2005). *Housing mix, social mix, and social opportunities*. *Urban Affairs Review*, v. 40, n.6, pp. 761-790.
- NACIONES UNIDAS – IPEA. (2010). *Estado das cidades do Mundo 2010/2011 – Resumo e principais constatações*. Rio de Janeiro. Ipea.
- NARANJO, F.Z., DE LA VEGA B, S., & ANTELO, M.D.L.A.P. (2013). *Diccionario de urbanismo: geografía urbana y ordenación del territorio*. Madrid. Cátedra.
- NASCIMENTO, A. S. (2015). *Recife, a noiva da revolução: entre os circuitos espaciais da inclusão/exclusão e a resistência urbana contemporânea*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.17, n.3, pp. 49-67.
- NAVARRETE E, D. (2013). Formas y conceptos de la urbanización planetaria para una lectura de la ciudad latinoamericana. *Andamios*, v.10, n.22, pp. 69-90.
- NEL-LO, O. (2008). *Contra la segregació urbana i per la cohesió social: la Llei de barris de Catalunya. En Ciutats en (re) construcció, necessitats socials, transformació i millora de barris*. Col.lecció_Estudis Sèrie_Territori,5. Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- NEL-LO, O; MUÑOZ, F. (2007). El proceso de Urbanización. En ROMERO, J. (2007). *Geografía humana*. Barcelona. Ed. Ariel.
- NEUMAN, L. W. (2014). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches*. 7 edition. Toronto. Pearson New International.
- NUNES, M. J. S. (2007). *Apontamentos sobre a maré. Uma compreensão*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n.1, pp. 53-68.
- NUNES, M. J. S., & COMPANS, R. (2009). *Espaços urbanos seguros. A Temática da segurança no desenho da cidade*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.11, n1, pp. 9-24.
- O'SULLIVAN, A. (2007). *Urban economics*. Portland. McGraw-Hill/Irwin.
- OBSERVATÓRIO, D. M. (2006). *Como anda a Região Metropolitana do Recife*. Recife. Observatório das Metrôpoles/FASE.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER. (2004). *The Egan review: Skills for sustainable communities*. London. ODPM.

- OLIVEIRA, F. (2006). *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo. Editora Vozes.
- O.N.U. HÁBITAT (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. *Rumbo a una nueva transición urbana. Brasil: Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos*. Nairobi. UN Habitat.
- ORTEGA, T. (2014). Criminalización y concentración de la pobreza urbana en barrios segregados: Síntomas de guetización en La Pintana, Santiago de Chile. *EURE*, v. 40, n.120, pp. 241-263.
- OSATINSKY, A. (2013). La pobreza y su relación con los problemas de empleo en Catamarca y Tucumán, Argentina, a fines del siglo XX. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.28, n.1, pp. 53-92.
- PABÓN, I. C. S. (2017). Espacio urbano, narrativas de desprecio y "limpieza social" en Bogotá. *Territorios*, n. 36, pp. 87-109.
- PACIONE, M. (2009). *Urban geography: A global perspective*. New York. Psychology Press.
- PAIVA, R. A. (2011). *A metrópole híbrida: o papel do turismo no processo de urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza*. Tesis de doctorado. São Paulo. Universidade de São Paulo. Recuperado de < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-13012012-160306/en.php>>
- PÁJARO, D. (2002). La formulación de hipótesis. Cinta de Moebio. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, n. 15, pp. 373-388.
- PARIAS, A, D. (2008). El mercado de arrendamiento en los barrios informales en Bogotá, un mercado estructural. *Territorios*, n. 18-19, pp. 75-101.
- PASSERON, J. C., & BOURDIEU, P. (2009). *Los herederos: Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- PASTERNAK, S. T. (2003) “O Brasil e suas Favelas”. En Abramo, P. (Org.). *A cidade da Informalidade: O desafio das cidades Latino-americanas*. Rio de Janeiro. Editora Sette Letras, pp. 13-42.
- PAULINO, A. G. L. (2014). *Economia solidária como projeto cultural e político: a experiência do Banco Palmas*. Fortaleza. Imprensa Universitária. Fortaleza.
- PEDRÃO, F. (2009). *A urbanização voraz de Salvador*. *Revista VeraCidade*. Ano IV, n. 5, pp.1-11.

- PEQUENO, L. R. B. (2015). *Mudanças na estrutura socioespacial da metrópole: Fortaleza entre 2000 e 2010*. En COSTA, M. C. L., & Pequeno, R. (2015). *Fortaleza: Transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro. Letra Capital/Observatório das Metrópoles. Série Estudos Comparativos.
- _____. (2008). *Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v.12, n.270 (35).
- PEQUENO, L. R. B. (org.). (2009). *Como anda Fortaleza*. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrópoles.
- PEQUENO, L. R. B.; PINHEIRO, V. (2016). *Sobre Direito à Cidade e Política urbana nos programas de governo dos/as candidatos/as à Prefeitura de Fortaleza em 2016*. Rio de Janeiro. Observatório das metrópoles.
- PEREIRA, A. Q. (2012). *Das cidades às metrópoles litorâneas: O papel da vilegiatura marítima moderna no Nordeste*. GEOUSP: Espaço e Tempo, n.31, pp. 05-15.
- PERLMAN, J. (2003). *Marginalidade: do mito à realidade nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Prefeitura do Rio, Estudos.
- PÉREZ, M., SALCEDO, R., & CÁCERES, G. (2012). *Apropiación y control social en un centro comercial de Santiago: prácticas socioespaciales y significaciones adolescentes*. EURE, v.38, n.113, pp. 53-75.
- PÉREZ, R. R., OSORIO, P. A., & DE LA SOTTA, J. V. (2005). *Políticas de vivienda social en el Gran Santiago: proletarización de los sectores populares urbanos*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v.9, n. 194(31).
- PÉREZ, W. A. (1999). El estudio de casos. En SÁNCHEZ, F. J. S., & SARABIA, F. (1999). *Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas*. Madrid. Ediciones Pirámide.
- PIETERSE, E. (2008). *Culturas da juventude e a mediação da exclusão/inclusão racial e urbana no Brasil e na África do sul*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.10, n.1, pp. 105-124.
- PILLET, C, F. (2004). La geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico. *Investigaciones geográficas*, n. 34, pp. 141-154.
- PINO, R.A.H y MORENO, F, J, G. (2015). La política y la planificación urbana del Estado Neoliberal. En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana.

- PÍREZ, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorios*, n.34, pp. 87-112.
- _____. (2015). Los servicios urbanos en América Latina En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 455-504.
- _____. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, v 10, n. 22, pp. 45-67.
- PONTE, S. R. (2014). *Fortaleza Belle Époque: reformas urbanas e controle social, 1860-1930*. Fortaleza. Fundação Demócrito Rocha.
- PRADILLA, E. C. (2015). Las teorías urbanas en la crisis actual. *Sociológica México*, v.7, n.18.
- _____. (2015). Entrevista con CEDINS (Corporación Para la Educación y la Investigación Popular). La ciudad latino-americana em su labirinto. Recuperado de http://observatoriadasmetropoles.net/index.php?option=com_ttvideo&view=video&cid=83reportagens&id=21%3Ala-ciudad-latinoamericana-en-su-laberinto&Itemid=0&lang=pt [accesado el 15 de octubre de 2015].
- _____. (2015). El 60 % de ciudades latinoamericanas surgieron de la ocupación popular. *Agencia de noticias UN*. Recuperado de <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/el-60-de-ciudades-latinoamericanas-surgieron-de-la-ocupacion-popular>. Html [accesado el 03 de marzo de 2015].
- _____. (2015). La economía y las formas urbanas en América Latina. En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana, pp.169-232.
- _____. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, v.16, n31, pp. 37-60.
- _____. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina *Andamios*. *Revista de Investigación Social*, v. 10, n. 22, pp. 45-67.
- PULIDO, N., & FIGHERA, D. T. (2007). *Remédios urbanos: más allá de los debates teóricos*. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. v.11, n.245 (06).
- PUPO, S., & MACHADO, M. B. L. (2012). *Entre avanços e retrocessos. As contradições ou armadilhas da participação no planejamento urbano participativo*. *Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais*, v.14, n.1, pp.135-152.
- RAMÍREZ, P., & ZICCARDI, A. (2008). Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI, una introducción. En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. ZICCARDI, A. (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI*. México DF. Siglo XXI Editores, pp.23-48.

- REGINENSI, C. (2004). *Favelas. com: uma antropóloga na fronteira do virtual*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v.8, n.170 (32).
- _____. (2003). *Rio de Janeiro: dois mundo num só lugar. Abordagem da violência a través da mobilidade quotidiana*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. v.7, n. 146 (132).
- REICH, R. B. (2008). *Supercapitalism: The transformation of business, democracy, and everyday life*. New York. Vintage.
- RIBEIRO, C.C.S. (2012). Concentração e diversificação industrial no Nordeste brasileiro. Tesis de maestria. Maceió. Universidade Federal de Alagoas. Recuperado de <<http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/1470>>
- RIBEIRO, L. C. Q. (2015). Las metropolis del pensamiento urbano latino-americano. En Blanca Ramírez-Velázquez y Emilio Pradilla-Cobos (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- _____. (2004). *A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. En RIBEIRO, L. C. Q (org.); LAGO, L.C; AZEVEDO, S; dos SANTOS JR, O. A. (colabs). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Luiz São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo.
- RIBEIRO, L. C. Q., & KAZTMAN, R. (2008). *A cidade contra a escola. Segregação Urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro. Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.
- RIBEIRO, L. C. Q. & KOSLINSKI, M.C. (2009). *Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais*. EURE, v.35, n.106, pp. 101-129.
- RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS J. O A. (2003). *Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira*, EURE v.29, n.88, pp.79-95.
- RODRIGUES, F. (2013). *“Deus criou o mundo e nós construímos o Palmeira” : trajetória de lutas. En Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social*. Santiago. XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología-ALAS.
- RODRÍGUEZ, A., & VELÁSQUEZ, F. (1994). Municipios y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina. Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- RODRÍGUEZ, J., & ARRIAGADA, C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. EURE, v.30, n.89, pp. 05-24.
- RODRÍGUEZ, O. (1977). Sobre la concepción del sistema centro-periferia. Revista de la CEPAL. pp. 203-247.

- RODRÍGUEZ, P. (2016). El debilitamiento de lo urbano en Santiago, Chile. EURE. v.42, n.125, pp. 61-79.
- ROITMAN, S. (2003). Barrios cerrados y segregación social urbana. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v.7, n. 146 (118).
- ROLNIK, R. (2009). La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. EURE, v.35, n.104, pp. 5-28.
- ROLNIK, R., CYMBALISTA, R., & NAKANO, K. (2007). *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. Revista de Direito da ADVOCEF. v.1, n.13, pp. 123-158.
- ROLNIK, R., & KLINK, J. (2011). *Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?*. Novos Estudos-CEBRAP. n.89, pp. 89-109.
- ROLNIK, R., SANTOS, P. A. L., MOREIRA, F. A., OLIVEIRA R. L., IACOVINI, R. F. G., NISIDA, V. C. & ROSSI, L. G. A. (2015). *O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação*. Cadernos Metrôpole. v. 17, n.33, pp. 127-154.
- ROSA, T. T. (2009). *Favelas, periferias: uma reflexão sobre conceitos e dicotomias*. GT 01—A Cidade nas Ciências Sociais: Teoria, Pesquisa e Contexto.
- ROUSSEAU, J. J. (1972). El origen de la desigualdad entre los hombres. Buenos Aires. Elaleph.
- ROY, A. (2009). *Planejamento e gestão espacial da pobreza*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.11, n.1, pp.129-139.
- RUIZ, J. I. (2012). Metodología de la investigación cualitativa. Bilbao. Universidad de Deusto.
- SABATINI, F. (2006). La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Washington DC. Inter-American Development Bank.
- _____ (1997). Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago, Chile. Santiago de Chile. Documentos del Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul #14. P. Universidad Católica de Chile.
- SABATINI, F., & BRAIN, I. (2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. EURE. v.34, n.103, pp. 5-26.

- 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*, v. 27, n.82, pp. 21-42.
- SABATINI, F., RASSE, A., MORA, P., & BRAIN, I. (2012). ¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas?: Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular. *EURE*, v.38, n.115, pp. 159-194.
- SABATINI, F., WORMALD, G., & RASSE, A. (Eds.). (2013). Segregación de la vivienda social: ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca. Santiago de Chile. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- SÁENZ, A. (2007). Algunas reflexiones teóricas a partir del análisis territorial de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza, Argentina. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v.4, n. 69 (78).
- SÁENZ, H. A (2013). La movilidad residencial de los hogares con bajos ingresos y jefatura femenina en el área metropolitana de Bogotá. *Territorios*, n.28, pp. 207-239.
- SALAMA, P. (1999). Riqueza y pobreza en América Latina: la fragilidad de las nuevas políticas económicas. Guadalajara. Universidad de Guadalajara, Fondo de Cultura Económica.
- SALATA, A. y SANT'ANNA, M, J. (2015). *Entre o mercado de trabalho e a escola: jovens no Rio de Janeiro*. Em RIBEIRO, L. C.Q, KOSLINSKI, M. C., ALVES, F., & LASMAR, C. (2015). Desigualdades urbanas, Desigualdades escolares. Rio de Janeiro. Letra Capital.
- SALAZAR, C. E. (Ed.). (2012). Irregular: suelo y mercado en América Latina. México DF. El Colegio de Mexico AC.
- SALGADO, M. M, & TAPIA-Mcclung, R. (2017). Variación espacial de la unión conyugal de los jóvenes en México. *Estudios demográficos y urbanos*. v.32, n.1, pp. 131-161.
- SÁNCHEZ-MEJORADA, F. (2008). Desigualdad, exclusión y violencia: Experiencias de vida de adolescentes pobres de la ciudad. En CORDERA, R, RAMÍREZ, P. K. y ZICCARDI, A. (coords.), Pobreza, desigualdad y exclusión en la ciudad del siglo XXI. México DF. Siglo XXI Editores, pp. 256-272.
- SANTA MARÍA, L, M. (2011). La favela como espacio de exclusión social en la ciudad de Rio de Janeiro. *EURE*, v. 37, n.110, pp. 117-132.
- SANTOS, L. E. N. D. (2013). Estratégias do Capital na produção do espaço urbano de São Luís: Sobre verticalização e desigualdades socioespaciais (2000 2010). Tesis de

maestria. São Luís. Universidade Federal do Maranhão. Recuperado de <
<https://tede2.ufma.br/jspui/handle/tede/627>>

SANTOS, M. (2008). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. (Vol. 4). São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo.

_____. (2006). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (Vol. 1). São Paulo. Edusp.

_____. (2001). *A urbanização brasileira* (Vol. 6). São Paulo. Edusp.

_____. (1993) Los espacios de la globalización. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, n 13, pp. 69-77.

_____. (1990). Modernidad, medio técnico-científico y urbanización en Brasil. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*. n. 10, pp. 45-60.

_____. (1974). Subdesarrollo y polos de crecimiento económico y social. Santiago de Chile. Universidad Católica.

SANTOS, M. & RIBEIRO, A. C. T. (1979). O conceito de região concentrada. Rio de Janeiro. Universidad Federal de Rio de Janeiro/IPPUR.

SARAVÍ, G. A. (2008). Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México. *EURE*, v.34, n.103, pp. 93-110.

_____. Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. *Revista de la CEPAL*, n.83, pp.33-48.

SASSEN, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. 3º edición. Madrid. Katz editores.

_____. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires.

SATTERTHWAITE, D. (2008). La transición a un mundo predominantemente urbano. *Tendencias y fundamentos. Medio Ambiente y Urbanización*, v.68, n.1, pp. 3-32.

SAVAGE, M. (2013). *A New Model of Social Class? Findings from the BBC's Great British Class Survey Experiment*. *Sociology*, v. 47, n.2, pp. 219-250.

SÁTYRO, D. M. (2010). *A periferização e a fragmentação da cidade: loteamentos fechados, conjuntos habitacionais populares e loteamentos irregulares na cidade de Campina Grande-PB, Brasil*. Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 14, n. 331 (80).

SEIXAS, J. (2013). *A cidade na encruzilhada – Repensar a cidade e suas políticas*. Lisboa. Edições Afrontamento.

SHIMBO, L. Z. (2012). *Habitação social de mercado*. Belo Horizonte: Editora C/Arte.

- SIERRA, D. T., & CEBALLOS, O. L. (2003). *Formas de crecimiento urbano en Bogotá: patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v.7, n. 146 (077).
- SILVA, A. F. C. D. (2006). *Depois das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN*. Tesis de maestría. Natal. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Recuperado de <
<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/12396>>
- SILVA, P. C., PÉREZ, N. M., & COSTA, E. M. A. (2001). "Só volto lá quando puder comprar um óculos escuros". *Histórias de viagens do Nordeste a Sorocaba*. Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, v.5, n.94 (50).
- SILVA, V.H.O. (2012). *Distribuição espacial da renda pessoal em Fortaleza*. En MENEZES, A.S.B y MEDEIROS, C.N (org.). *Perfil Socioeconômico de Fortaleza*. Governo do Estado do Ceará. 2º ed. Fortaleza. IPECE.
- SILVEIRA, M. L. (2007). Metrópolis brasileñas: un análisis de los circuitos de la economía urbana. *EURE*, v.33, n.100, pp. 149-164.
- SILVEIRA, M. L., & SANTOS, M. (2008). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Ed. 12. Rio de Janeiro: Record.
- SINGER, P. (1973). Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina. CASTELLS, M.(comp.). *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona, Ed.Gustavo Gilli.
- SIQUEIRA, H. (2015). *Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012)*. *EURE*, v.41, n.122, pp. 261-277.
- SMOLKA, M. O. (2003). Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. *Land Lines*, v.15, n.1, pp. 1-7.
- SMOLKA, M. O. y C. P. DAMASIO (2007), "El Urbanizador Social: un experimento en políticas del suelo en Porto Alegre", en M. O. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, pp.135-142.
- SOSA, J. (Ed.). (2006). *Política pública y participación social: visiones alternativas*. México DF. Desarrollo Institucional de la Vida Pública.
- SOUZA, M. S. (2006). *Segregação socioespacial em Fortaleza*. En SILVA, J. B.; DANTAS, E.W. C.; ZANELLA, M.E.Z; MEIRELES, A. J. A. (orgs.). *Litoral e Sertão, natureza e sociedade no nordeste brasileiro*. Fortaleza. Expressão Gráfica. pp.135-146.

- SUBIRATS, J. *et al*, 2005. Pobreza y exclusión social. Um análisis de la realidade española y europea. Fundación “La Caixa”, edición electrónica disponible en internet: www.estudios.lacaixa.es
- TAMAYO, S. (2014). Críticas de la ciudadanía y de los movimientos sociales urbanos. En RAMÍREZ B. R. V. y PRADILLA E. C. (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 563-616.
- TARCHÓPULOS, D., & RAMOS, O. L. C. (2007). Formas de crecimiento urbano en Bogotá: patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v.7, n. 146 (077).
- TARDIN, R. (2006). La ciudad informal. In: NOGUÉ, J; ROMERO, J. (Org.). *Las Otras Geografías*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, pp. 389-404.
- TEDESCO, L. (2009). *Violencia urbana: un desafío al fortalecimiento institucional, el caso de América Latina*. Madrid. FRIDE.
- TEIXEIRA, L, A. & SOUSA, L, S. (2013). Efeito territorio: exploração de um conceito sociológico. *Civitas*, v 13, n.2, pp. 381 – 402.
- TELLA, G. (2005). Ínsulas de riqueza en océanos de pobreza... o el proceso de fragmentación territorial de Buenos Aires. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v. 9, n.194 (50).
- VALDEBENITO, C. E. (2014). El lugar de residencia de los pobres en una ciudad próspera. El caso de los asentamientos humanos irregulares en Viña del Mar-chile. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v.18, n.493 (26).
- VALENZUELA, A. A. (2002) Las nuevas centralidades: fragmentación, espacio público y ciudadanía. In: CABRALES, L. F. (coord.), *Latinoamérica países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara. UNESCO, pp. 49-51.
- VALENZUELA-A. A, & MONROY-ORTIZ, R. (2014). Formal/informal/ilegal: los tres circuitos de la economía espacial en América Latina. *Journal of Latin American Geography*, v.13, n.1, pp. 117-135.
- VAN GELDER, J. L., CRAVINO, M. C., & OSTUNI, F. (2013). Movilidad social espacial en los asentamientos informales de Buenos aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.15, n.2, pp. 123-137.
- VAN ZANTEN, A. (2000). *Cultura da rua ou cultura da escola?*. *Educação e Pesquisa*. v.26, n.1, pp.23-52.

- VELASCO, L. O (2013). Escuela y reproducción social de familias migrantes: hijos e hijas de jornaleros indígenas en el noroeste mexicano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.28, n.1, pp. 189-218.
- VERÍSSIMO, A. A. (2012). Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales. En BOLÍVAR, T. y ERAZO ESPINOZA, J. (coords.). *Dimensiones del hábitat popular latinoamericano*. Quito. CLACSO, pp. 45-68.
- VELÁZQUEZ, B. R. (2014). Nuevo paradigma” o cambios en la territorialidad de la movilidad: una reflexión teórica. *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México. UAM, pp. 373-416.
- VELÁSQUEZ, C. A. M. (2010). Crimen organizado: orden divergente y vecindarios urbanos vulnerables. *EURE*, v. 36, n.108, pp. 49-74.
- VIDAL, D. (2008). *Understanding past and present changes in Latin American cities*. *Latin American Research Review*. v.43, n.1, pp. 235-244.
- VIDAL-KOPPMANN, S. (2014). Diseño urbano y control del espacio. De la ciudad privada a la ciudad blindada. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v.18, n.493 (18).
- _____. (2012). Los nuevos territorios urbanos del siglo XXI y su inserción en la estructura político administrativa metropolitana El caso de las ciudades privadas en la región metropolitana de Buenos Aires. XII Coloquio Internacional de Geocrítica.
- _____. (2010). Urbanización sin urbanismo. De la” legalidad” de la empresa desarrolladora a la “ilegalidad” de la apropiación popular. Nuevos (viejos) desafíos para un urbanismo de concertación. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v. 14, n. 331(83).
- _____. (2007). La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. “Villas miseria” y “countries”: de la ghattización a la integración de actores en el desarrollo local urbano. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v. 11, n. 245 (42).
- _____, S. (2005). La ciudad privada: nuevos actores, nuevos escenarios; nuevas políticas urbanas?. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais*, v.9, n. 194 (15).
- VIEIRA, A. D. Á., NIZZOLA, L. J., KALLAS, L. M. E., BRITO, M. F., SCHVASBERG, B., & de FARIA, R. S. (2011). *Estudos recentes sobre a rede urbana brasileira: diferenças e complementaridades*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.13, n.2, pp. 55-70.
- VILALTA, C. J. P. (2009). La geografía local del narcomenudeo: patrones, procesos y recomendaciones de política urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.24, n.1, pp. 49-77.

- VILLAÇA, F. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo. Studio nobel.
- VILSMAIER, U., & ROSNER, W. (2001). Planificación urbana versus auto-regulación: La ciudad de Fortaleza (Brasil) como tablero de juego de diferentes agentes. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v.5, n. 99 (15).
- ULATE, G. V. (2012). Espacio y territorio en el análisis geográfico. *Reflexiones*, v.91, n.1, pp. 313-326.
- URETA, I, S. (2009). Manejando por Santiago: Explorando el uso de automóviles por parte de habitantes de bajos ingresos desde una óptica de movilidad sustentable. *EURE*. v. 35, n. 105, pp. 71-93.
- WACQUANT, L. (2015). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Ed. 4. Buenos Aires. Manantial.
- _____. (2008). *As duas faces do gueto*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (2004). *What is a ghetto? Building a sociological concept*. *Revista de Sociologia e Política*. n. 23, pp. 155-164.
- _____. (1999). *Urban marginality in the coming millennium*. *Urban studies*. v. 36, n.10, pp. 1639-1647.
- WINCHESTER, L. (2008). La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas: Implicaciones para las políticas del hábitat. *EURE*, v. 34, n.103, pp. 27-47.
- YACTAYO, W. W. C. (2017). Histéresis y asimetría en delitos: un análisis de los robos a nivel colonia en la Zona Metropolitana de Guadalajara/*Hysteresis and asymmetry in crimes: An analysis of robberies at the neighborhood level in the Metropolitan Area of Guadalajara*. *Estudios Demográficos y Urbanos*. v.32, n.3, pp. 593-629.
- YIN, R. (1994). *Case study research: Design and methods*. Beverly Hills. Sage publications.
- ZEPEDA, E. Y., & PÉREZ, M. Y. (2013). Homicidio y marginación en los municipios urbanos de los estados más violentos de México, 2000-2005. *Estudios Demográficos y Urbanos*, v.28, n. 2, pp. 291-322.
- ZICCARDI, A. (2008). Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En ZICCARDI, Alicia *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, pp. 9-33.

Bibliografia documental

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

BRASIL. (2001). *Medida Provisória No 2.220*. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos.

ESTATUTO, D. C. (2001). *Lei no 10.257 de 10 de Julho de 2001*. Presidência da República-Brasil.

FORTALEZA. (2009). *Plano Diretor de Fortaleza. Lei Complementar N° 062*. Fortaleza.

IPEA (2016). *Relatório brasileiro para a Habitat III*. relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: ConCidades. IPEA.

MACEIÓ. (2006). Plano Diretor de Maceió. Maceió.

MINISTERIO DE LAS CIUDADES (2015). Urbanização de Assentamentos precários. Brasília. Gobierno de Brasil.

UNITED NATIONS, 2000. United Nations Millennium Declaration, pdf. Recuperado de www.un.org/millennium/.

Fuentes Estadísticas

BRASIL. (2015). Ministério das cidades. *Diagnóstico sobre o Desenvolvimento Urbano nos Municípios Brasileiros e a Necessidade de Concepção e Implementação de Projetos*. Capacidades.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2018). *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014 - 2015*. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte.

IBGE (2017). *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. Rio de Janeiro. IBGE.

_____. (2016). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Síntese de Indicadores*. Rio de Janeiro. IBGE.

_____. (2016). *Tábua completa de mortalidade para o Brasil – Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil*. Rio de Janeiro. IBGE.

_____. (2012). *Áreas de influência das Cidades*. Rio de Janeiro. IBGE.

_____. (2011). *Agglomerados Subnormais: primeiros resultados*. Rio de Janeiro. IBGE

Links visitados:

<http://www.atlasbrasil.org.br>.

<http://www.cidades.ce.gov.br/>

http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/C88DB66D-8669-497C-BEE4-442AE027E2FB/111287/SOBRE_vulnerabilidad.pdf

<http://www.sidra.ibge.gov.br/>

[http://www.pnud.org.br/idh/Atlas-Regioes-](http://www.pnud.org.br/idh/Atlas-Regioes-Metropolitanas.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasRegioesMetropolitanas)

[Metropolitanas.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasRegioesMetropolitanas](http://www.pnud.org.br/idh/Atlas-Regioes-Metropolitanas.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasRegioesMetropolitanas)

<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=33&idioma=e>

[accedido en 29 de febrero de 2016]

<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=1378&z=cd&o=7&i=P> [Accedido en 03/10/2016]

http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1900%3Amp-759-e-a-ofensiva-conservadora-liberal-a-desconstru%C3%A7%C3%A3o-da-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-no-brasil&Itemid=164&lang=pt#

[Accedido en 15/02/2017]

<http://www.sspds.ce.gov.br> [Accedido en 05/06/2017]

<http://opequenonazareno.com.br/#> [Accedido en 16/06/2018]

INFORMES ONU – Hábitat III por países

<https://habitat3.org/documents> - accedido en 4 de enero de 2017

ANEJOS

Anejo 1. Cuestionario – Programa de la Salud de la Familia

e-SUS Atenção Básica		CADASTRO INDIVIDUAL			DIGITADO POR:	DATA: / /
					CONFERIDO POR:	FOLHA Nº:
Nº DO CARTÃO SUS DO PROFISSIONAL*		Cód. CNES UNIDADE*	Cód. EQUIPE (INE)*	MICROÁREA	DATA:* / /	
IDENTIFICAÇÃO DO USUÁRIO / CIDADÃO		RESPONSÁVEL FAMILIAR				
Nº DO CARTÃO SUS		É o responsável? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não			Nº DO CARTÃO SUS	
					DATA DE NASCIMENTO: / /	
NOME COMPLETO:* _____						
NOME SOCIAL: _____					DATA DE NASCIMENTO:* / /	
SEXO:* <input type="radio"/> Masculino <input type="radio"/> Feminino		RAÇA / COR:* <input type="radio"/> Branca <input type="radio"/> Preta <input type="radio"/> Parda <input type="radio"/> Amarela <input type="radio"/> Indígena			Nº NIS (PIS/PASEP): _____	
NOME COMPLETO DA MÃE:* _____ <input type="checkbox"/> Desconhecido						
NACIONALIDADE:* <input type="radio"/> Brasileira <input type="radio"/> Naturalizado <input type="radio"/> Estrangeiro			PAÍS DE NASCIMENTO:		TELEFONE CELULAR: () _____	
MUNICÍPIO E UF DE NASCIMENTO:**					E-MAIL:	
INFORMAÇÕES SOCIODEMOGRÁFICAS						
RELAÇÃO DE PARENTESCO COM O RESPONSÁVEL FAMILIAR					OCUPAÇÃO	
<input type="radio"/> Cônjuge / Companheiro(a) <input type="radio"/> Filho(a) <input type="radio"/> Enteadado(a) <input type="radio"/> Neto(a) / Bisneto(a) <input type="radio"/> Pai / Mãe <input type="radio"/> Sogro(a) <input type="radio"/> Irmão / Irmã <input type="radio"/> Genro / Nora <input type="radio"/> Outro parente <input type="radio"/> Não parente					_____	
FREQUENTA ESCOLA OU CRECHE?* <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não						
QUAL É O CURSO MAIS ELEVADO QUE FREQUENTA OU FREQUENTOU?*					SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO	
<input type="radio"/> Creche <input type="radio"/> Ensino Fundamental EJA - séries finais (Supletivo 5º a 9º) <input type="radio"/> Pré-escola (exceto CA) <input type="radio"/> Ensino Médio, Médio 2º Ciclo (Científico, Técnico e etc) <input type="radio"/> Classe Alfabetizada - CA <input type="radio"/> Ensino Médio Especial <input type="radio"/> Ensino Fundamental 1ª a 4ª séries <input type="radio"/> Ensino Médio EJA (Supletivo) <input type="radio"/> Ensino Fundamental 5ª a 8ª séries <input type="radio"/> Superior, Aperfeiçoamento, Especialização, Mestrado, Doutorado <input type="radio"/> Ensino Fundamental Completo <input type="radio"/> Alfabetização para Adultos (Mobral, etc) <input type="radio"/> Ensino Fundamental Especial <input type="radio"/> Nenhum <input type="radio"/> Ensino Fundamental EJA - séries iniciais (Supletivo 1ª a 4ª)					<input type="radio"/> Empregador <input type="radio"/> Assalariado com carteira de trabalho <input type="radio"/> Assalariado sem carteira de trabalho <input type="radio"/> Autônomo com previdência social <input type="radio"/> Autônomo sem previdência social <input type="radio"/> Aposentado/Pensionista <input type="radio"/> Desempregado <input type="radio"/> Não trabalha <input type="radio"/> Outro	
CRIANÇAS DE 0 A 9 ANOS, COM QUEM FICA? <input type="radio"/> Adulto Responsável <input type="radio"/> Outra(s) Criança(s) <input type="radio"/> Adolescente <input type="radio"/> Sozinha <input type="radio"/> Creche <input type="radio"/> Outro						
FREQUENTA CUIDADOR TRADICIONAL? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		PARTICIPA DE ALGUM GRUPO COMUNITÁRIO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		POSSUI PLANO DESAÚDE PRIVADO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		
É MEMBRO DE POVO OU COMUNIDADE TRADICIONAL? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		SE SIM, QUAL?				
DESEJA INFORMAR ORIENTAÇÃO SEXUAL / IDENTIDADE DE GÊNERO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não				TEM ALGUMA DEFICIÊNCIA?*		
SE SIM, QUAL?				SE SIM, QUAL(is)?		
<input type="radio"/> Heterossexual <input type="radio"/> Lésbica <input type="radio"/> Travesti <input type="radio"/> Outro <input type="radio"/> Gay <input type="radio"/> Bissexual <input type="radio"/> Transsexual				<input type="checkbox"/> Auditiva <input type="checkbox"/> Intelectual/Cognitiva <input type="checkbox"/> Outra <input type="checkbox"/> Visual <input type="checkbox"/> Física		
SAÍDA DO CIDADÃO DO CADASTRO: <input type="radio"/> Óbito <input type="radio"/> Mudança de território						
TERMO DE RECUSA DO CADASTRO INDIVIDUAL DA ATENÇÃO BÁSICA						
Eu, _____ portador do RG nº _____, gozando de plena consciência dos meus atos, recuso este cadastro, mesmo que isso facilite o acompanhamento a minha saúde e de meus familiares. Estou ciente de que essa recusa não implicará no não atendimento na unidade de saúde.						
Assinatura _____						

QUESTIONÁRIO AUTO-REFERIDO DE CONDIÇÕES / SITUAÇÕES DE SAÚDE

CONDIÇÕES / SITUAÇÕES DE SAÚDE GERAIS		SE SIM, QUAL É A MATERNIDADE DE REFERÊNCIA?
ESTÁ GESTANTE? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		
SOBRE SEU PESO, VOCÊ SE CONSIDERA? <input type="radio"/> Abaixo do Peso <input type="radio"/> Peso Adequado <input type="radio"/> Acima do Peso		TEM DOENÇA RESPIRATÓRIA / NO PULMÃO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não SE SIM, INDIQUE QUAL(IS):** <input type="checkbox"/> Asma <input type="checkbox"/> DPOC/Enfisema <input type="checkbox"/> Outro <input type="checkbox"/> Não Sabe
ESTÁ FUMANTE? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		ESTÁ COM HANSENÍASE? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
FAZ USO DE ÁLCOOL? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		ESTÁ COM TUBERCULOSE? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
FAZ USO DE OUTRAS DROGAS? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		TEM OU TEVE CÂNCER? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
TEM HIPERTENSÃO ARTERIAL? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		TEVE ALGUMA INTERNAÇÃO NOS ÚLTIMOS 12 MESES? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
TEM DIABETES? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		SE SIM, POR QUAL CAUSA? _____
TEVE AVC / DERRAME? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		FEZ OU FAZ TRATAMENTO COM PSIQUIATRA OU TEVE INTERNAÇÃO POR PROBLEMA DE SAÚDE MENTAL? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
TEVE INFARTO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		ESTÁ ACAMADO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
TEM DOENÇA CARDÍACA / DO CORAÇÃO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		ESTÁ DOMICILIADO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
SE SIM, INDIQUE QUAL(IS):** <input type="checkbox"/> Insuficiência Cardíaca <input type="checkbox"/> Outro <input type="checkbox"/> Não Sabe		USA PLANTAS MEDICINAIS? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
TEM OU TEVE PROBLEMAS NOS RINS? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		SE SIM, INDIQUE QUAL(IS). _____
SE SIM, INDIQUE QUAL(IS):** <input type="checkbox"/> Insuficiência Renal <input type="checkbox"/> Outro <input type="checkbox"/> Não Sabe		USA OUTRAS PRÁTICAS INTEGRATIVAS E COMPLEMENTARES? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
OUTRAS CONDIÇÕES DE SAÚDE		
1 - QUAL? _____ 2 - QUAL? _____ 3 - QUAL? _____		

CIDADÃO EM SITUAÇÃO DE RUA		É ACOMPANHADO POR OUTRA INSTITUIÇÃO?
ESTÁ EM SITUAÇÃO DE RUA?* <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		<input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
TEMPO EM SITUAÇÃO DE RUA? <input type="radio"/> < 6 meses <input type="radio"/> 6 a 12 meses <input type="radio"/> 1 a 5 anos <input type="radio"/> > 5 anos		SE SIM, INDIQUE QUAL(IS). _____
RECEBE ALGUM BENEFÍCIO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		VISITA ALGUM FAMILIAR COM FREQUÊNCIA? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
POSSUI REFERÊNCIA FAMILIAR? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não		SE SIM, QUAL É O GRAU DE PARENTESCO? _____
QUANTAS VEZES SE ALIMENTA AO DIA? <input type="radio"/> 1 vez <input type="radio"/> 2 ou 3 vezes <input type="radio"/> mais de 3 vezes		TEM ACESSO A HIGIENE PESSOAL? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não
QUAL A ORIGEM DA ALIMENTAÇÃO? <input type="checkbox"/> Restaurante Popular <input type="checkbox"/> Doação Restaurante <input type="checkbox"/> Outros <input type="checkbox"/> Doação Grupo Religioso <input type="checkbox"/> Doação de Popular		SE SIM, INDIQUE QUAL(IS):** <input type="checkbox"/> Banho <input type="checkbox"/> Acesso ao Sanitário <input type="checkbox"/> Higiene Bucal <input type="checkbox"/> Outros

Legenda: Opção Múltipla de Escolha Opção Única de Escolha (Marcar X na opção desejada)

* Campo Obrigatório

** Campo obrigatório condicionado a pergunta anterior

e-SUS Atenção Básica	CADASTRO DOMICILIAR	DIGITADO POR:	DATA: / /
		CONFERIDO:	FOLHA:

Nº DO CARTÃO SUS DO PROFISSIONAL*	Cód. CNES UNIDADE*	Cód. EQUIPE (INE)*	MICROÁREA	DATA:* / /
-----------------------------------	--------------------	--------------------	-----------	------------

ENDEREÇO / LOCAL DE PERMANÊNCIA		NOME DO LOGRADOURO:*		Nº:*
TIPO DE LOGRADOURO:		COMPLEMENTO:		BAIRRO:*
MUNICÍPIO:*			UF:*	CEP:*

TELEFONES PARA CONTATO	
TELEFONE RESIDENCIAL: ()	TELEFONE DE REFERÊNCIA: ()

CONDIÇÕES DE MORADIA	
SITUAÇÃO DE MORADIA / POSSE DA TERRA* <input type="radio"/> Próprio <input type="radio"/> Financiada <input type="radio"/> Alugada <input type="radio"/> Arrendado <input type="radio"/> Cedido <input type="radio"/> Ocupação <input type="radio"/> Situação de Rua <input type="radio"/> Outra	LOCALIZAÇÃO* <input type="radio"/> Urbana <input type="radio"/> Rural

TIPO DE DOMICÍLIO <input type="radio"/> Casa <input type="radio"/> Apartamento <input type="radio"/> Cômodo <input type="radio"/> Outro	EM CASO DE ÁREA DE PRODUÇÃO RURAL: Condição de Posse e Uso da Terra <input type="radio"/> Proprietário <input type="radio"/> Parceiro(a) / Meeiro(a) <input type="radio"/> Assentado(a) <input type="radio"/> Posseiro <input type="radio"/> Arrendatário(a) <input type="radio"/> Comodatário(a) <input type="radio"/> Beneficiário(a) do Banco da Terra <input type="radio"/> Não se aplica
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nº de Moradores: _____ Nº de Cômodos: _____	
TIPO DE ACESSO AO DOMICÍLIO <input type="radio"/> Pavimento <input type="radio"/> Chão Batido <input type="radio"/> Fluvial <input type="radio"/> Outro	MATERIAL PREDOMINANTE NA CONSTRUÇÃO DAS PAREDES EXTERNAS DE SEU DOMICÍLIO Alvenaria/Tijolo: <input type="radio"/> Com Revestimento <input type="radio"/> Sem Revestimento Taipa: <input type="radio"/> Com Revestimento <input type="radio"/> Sem Revestimento Outros: <input type="radio"/> Madeira Aparelhada <input type="radio"/> Palha <input type="radio"/> Material Aproveitado <input type="radio"/> Outro Material

ABASTECIMENTO DE ÁGUA <input type="radio"/> Rede Encanada até o Domicílio <input type="radio"/> Poço / Nascente no Domicílio <input type="radio"/> Cisterna <input type="radio"/> Carro Pipa <input type="radio"/> Outro	TRATAMENTO DE ÁGUA NO DOMICÍLIO <input type="radio"/> Filtração <input type="radio"/> Fervura <input type="radio"/> Cloração <input type="radio"/> Sem Tratamento
FORMA DE ESCOAMENTO DO BANHEIRO OU SANITÁRIO <input type="radio"/> Rede Coletora de Esgoto ou Pluvial <input type="radio"/> Fossa Séptica <input type="radio"/> Fossa Rudimentar <input type="radio"/> Direto para um Rio, Lago ou Mar <input type="radio"/> Céu Aberto <input type="radio"/> Outra Forma	DESTINO DO LIXO <input type="radio"/> Coletado <input type="radio"/> Queimado/ Enterrado <input type="radio"/> Céu Aberto <input type="radio"/> Outro

ANIMAIS NO DOMICÍLIO? <input type="radio"/> Sim <input type="radio"/> Não	QUAL(IS)? <input type="checkbox"/> Gato <input type="checkbox"/> Cachorro <input type="checkbox"/> Pássaro <input type="checkbox"/> De Criação (porco, galinha...) <input type="checkbox"/> Outros	Quantos: _____
------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------

FAMÍLIAS						
Nº PRONTUÁRIO FAMILIAR	Nº CARTÃO SUS DO RESPONSÁVEL	DATA DE NASCIMENTO DO RESPONSÁVEL	RENDA FAMILIAR (SAL. MÍNIMO)	NÚMERO DE MEMBROS DA FAMÍLIA	RESIDE DESDE [MES] [ANO]	MUDOU-SE
		/ /	④③②①②③④⑤			<input type="checkbox"/>
		/ /	④③②①②③④⑤			<input type="checkbox"/>
		/ /	④③②①②③④⑤			<input type="checkbox"/>
		/ /	④③②①②③④⑤			<input type="checkbox"/>

TERMO DE RECUSA DO CADASTRO DOMICILIAR DA ATENÇÃO BÁSICA Eu, _____ portador do RG nº _____, gozando de plena consciência dos meus atos, recuso este cadastro, mesmo que isso facilite o acompanhamento a minha saúde e de meus familiares. Estou ciente de que essa recusa não implicará no não atendimento na unidade de saúde. _____ Assinatura

Legenda: Opção de Múltipla Escolha Opção de Única Escolha (Marcar X na opção desejada)
 * Campo Obrigatório

CD/e-SUS AB v. 1.3.0

Anejo 2. Modelo de solicitud – Gobierno del Estado de Ceará

Ao Governo do Estado do Ceará

Pedido de Autorização

*Ao Secretário Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará,
Avenida Bezerra de Menezes, 581 – São Gerardo, Fortaleza – CE.*

Venho respeitosamente à Vossa Senhoria solicitar autorização para a realização pesquisa documental e consulta à base de dados relativos aos espaços de Desenvolvimento Humano com menores valores encontrados dentro de cidade de Fortaleza, definido pelas Nações Unidas: Conjunto Palmeiras e a Comunidade Rosalina.

Os dados necessários se referem: 1. Estatísticas gerais (homicídio, assaltados, etc.) cometidos dentro e pelos moradores desses locais; 2. Proporção de jovens envolvidos em delitos; 3. População penal; 4. Perfil socioeconômico dos jovens envolvidos com a delinquência. Durante os períodos disponíveis em vossa base estatística. Os dados servirão para subsidiar a elaboração da tese doutoral intitulada "Espacios vulnerables y políticas públicas para la ciudad en las capitales del Nordeste de Brasil" apresentada na Universidade de Valência – Espanha.

Certa do deferimento do pedido, aguardo a autorização.

Atenciosamente,



Camila Ribeiro

*Doutoranda em desenvolvimento local e Cooperação Internacional
Universidade de Valência*

*Instituto Interuniversitário de Desenvolvimento Local – IIDL Universidade
de Valencia*



Valencia, 26 de março de 2018

Anejo 3. Modelo de solicitud – Gobierno del Estado de Alagoas

Ao governo do Estado de Alagoas

Pedido de Autorização

Ao Secretário de Segurança Pública e Defesa Social de Alagoas, com sede na rua Zadir Índio, Centro, Maceió – AL.

Venho respeitosamente à Vossa Senhoria solicitar autorização para a realização pesquisa documental e consulta à base de dados sobre o número de homicídios registrados no município de Maceió, desagregados por bairros, durante os períodos disponíveis em vossa base estatística, para subsidiar a elaboração da tese doutoral intitulada “A dinâmica de bairros vulneráveis em Regiões periféricas, o caso do Nordeste brasileiro” apresentada na Universidade de Valência – Espanha.

A tese se centrará nas informações correspondentes às Unidades de Desenvolvimento Humano com menores valores encontrados dentro de cidade de Maceió, de acordo com a Organização das Nações Unidas, são elas: Vales do Benedito Bentes e o Vale do Reginaldo II.

Certa do deferimento do pedido, aguardo a autorização.

Atenciosamente,



Camila Ribeiro

Doutoranda em desenvolvimento local e territorial Universidade de Valência

Instituto Interuniversitário de Desenvolvimento Local – IIDL Universidade de Valencia

Valencia, 27 de abril de 2017



Anejo 4. Modelo de solicitud – Ayuntamiento de Fortaleza

À Prefeitura Municipal de Fortaleza

Pedido de Autorização

Ao Secretário Municipal de Educação de Fortaleza, com sede na Avenida Desembargador Moreira, 2875 – Dionísio Torres, Fortaleza – CE.

Venho respeitosamente à Vossa Senhoria solicitar autorização para a realização pesquisa documental e consulta à base de dados relativos ao abandono escolar registrados nos espaços de Desenvolvimento Humano com menores valores encontrados dentro de cidade de Fortaleza, definido pelas Nações Unidas: Conjunto Palmeiras e a Comunidade Rosalina. Durante os períodos disponíveis em vossa base estatística. Os dados servirão para subsidiar a elaboração da tese doutoral intitulada "Espacios vulnerables y políticas públicas para la ciudad en las capitales del Nordeste de Brasil" apresentada na Universidade de Valência – Espanha.

Certa do deferimento do pedido, aguardo a autorização.

Atenciosamente,



Camila Ribeiro

Doutoranda em desenvolvimento local e Cooperação Internacional
Universidade de Valência

Instituto Interuniversitário de Desenvolvimento Local – IIDL Universidade
de Valencia



Valencia, 26 de março de 2018

Anejo 5. Modelo de solicitud – Ayuntamiento de Maceió

À Prefeitura Municipal de Maceió

Pedido de Autorização

Ao Secretário Municipal de Educação de Maceió, com sede Rua Sá e Albuquerque, 235, Jaraguá, Maceió/AL

Venho respeitosamente à Vossa Senhoria solicitar autorização para a realização pesquisa documental e consulta à base de dados relativos ao abandono escolar registrados nos espaços de Desenvolvimento Humano com menores valores encontrados dentro de cidade de Maceió, definido pelas Nações Unidas: Vales do Benedito - Os conjuntos residenciais que se encontram ao final do Benedito Bentes II (Carminha, Moacir Andrade, Selma Bandeira, etc,) e o Vale do Reginaldo. Durante os períodos disponíveis em vossa base estatística. Os dados servirão para subsidiar a elaboração da tese doutoral intitulada "Espacios vulnerables y políticas públicas para la ciudad en las capitales del Nordeste de Brasil" apresentada na Universidade de Valência – Espanha.

Certa do deferimento do pedido, aguardo a autorização.

Atenciosamente,



Camila Ribeiro

Doutoranda em desenvolvimento local e Cooperação Internacional
Universidade de Valência

Instituto Interuniversitário de Desenvolvimento Local – IIDL Universidade
de Valencia



Valencia, 26 de março de 2018