

(IN)SEGURIDAD DE LA TENENCIA:

PROYECTO NUEVO DOMINGO SAVIO



CIUDAD ALTERNATIVA
EQUIDAD - PARTICIPACIÓN - DEMOCRACIA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT
REPÚBLICA DOMINICANA

(IN)SEGURIDAD DE LA TENENCIA:

PROYECTO NUEVO DOMINGO SAVIO



Este estudio ha sido elaborado por
Ciudad Alternativa en coedición
con la Fundación Friedrich Ebert



(IN) SEGURIDAD DE LA TENENCIA:

PROYECTO NUEVO DOMINGO SAVIO

Autores

Camila Bidó
David Arbona

Diseño y diagramación

NODO

Diseño de Portada

Alexis Ramsés López Castro

Corrección de Estilo

Carolin Adames

Impresión

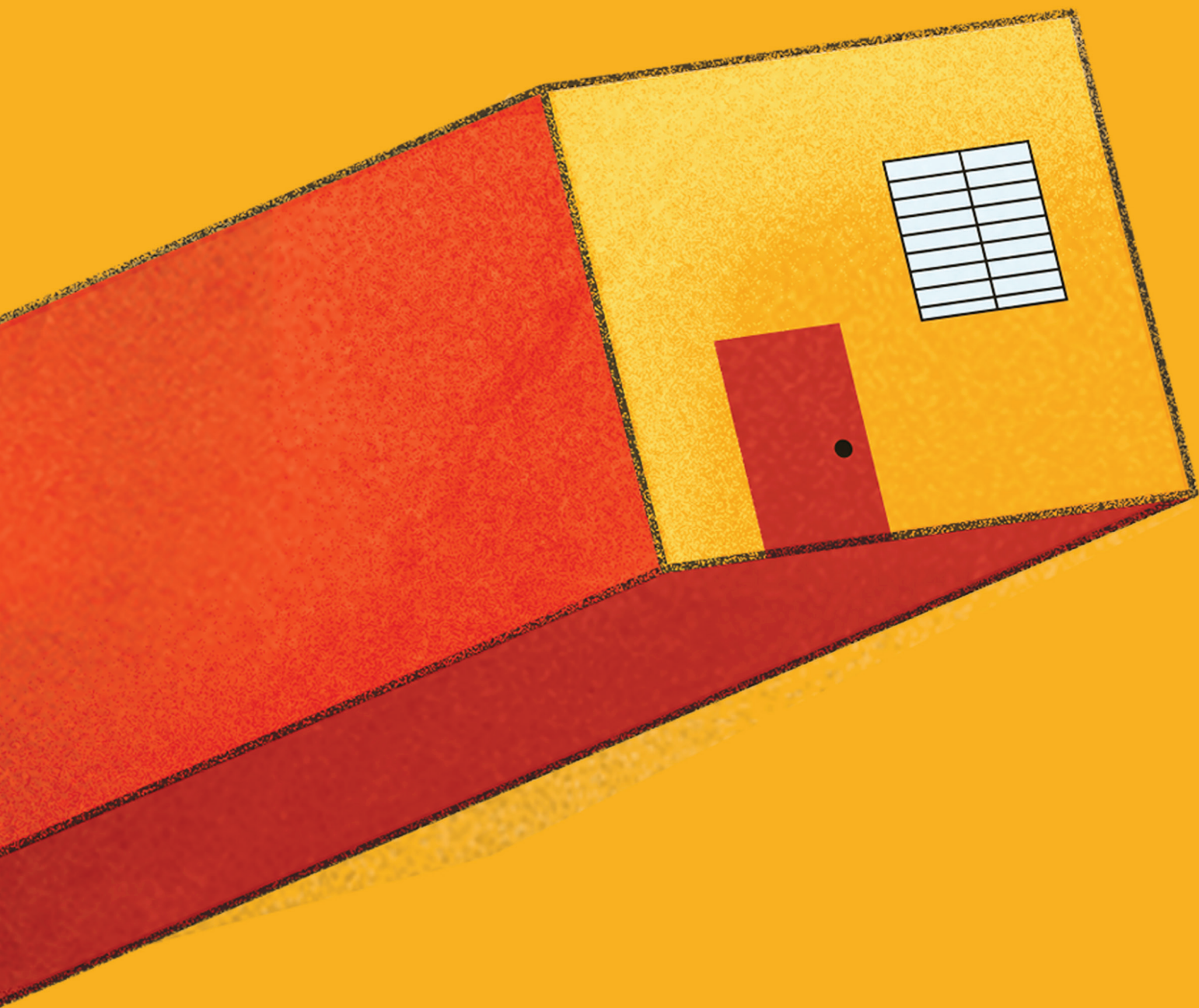
Mediabyte

ISBN

978-9945-9278-2-5

ÍNDICE

1.	Introducción	5
2.	Aspectos metodológicos	11
3.	Estado del arte: acceso a suelo, (in)seguridad de la tenencia y derecho a la vivienda.	13
4.	Nuevo Domingo Savio: ¿desalojo o reubicación?	25
	4.1. Presentación del Caso	25
	4.2. Domingo Savio entre riesgos y amenazas: el surgimiento histórico de la cuestión	27
	4.3. Acción del Estado: El proceso de traslado	40
	4.4. Situación de la seguridad de la tenencia	51
5.	Conclusiones	69
	Bibliografía	76



1.

INTRODUCCIÓN

El artículo 59 de la Constitución dominicana establece que “toda persona tiene derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales”. En esta investigación, conceptualizamos el derecho a la vivienda como lo plantea Enrique Ortiz (2011), no solo como un derecho social legalmente regulado y que, por lo tanto, comparte con los demás derechos sus características de universalidad, integralidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia; sino también como un *bien de uso*, es decir, se privilegia su valor de uso sobre su valor de cambio, *como un proceso*, lo que significa que no es un producto terminado sino que se produce de acuerdo a los recursos, posibilidades, necesidades y anhelos, y *como acto de habitar*, por ser un resultado cultural vinculado no solo al lugar sino a su historia, lo que implica una relación afectiva con el lugar, (Ortiz Flores, 2011). Para Naciones Unidas, es “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Es decir, la vivienda es más que un piso, cuatro paredes y un techo.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) para considerar que una vivienda es *adecuada* se deben garantizar una serie de condiciones, como: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural. Una vivienda adecuada promueve la protección de la dignidad de las personas, brindando el marco para que estas sean protegidas de la lluvia, el frío y demás riesgos para la salud; para que tengan acceso a servicios básicos, como el agua potable y energía para la conservación de alimentos; y para que se incremente el

acceso a oportunidades de empleo, educación y servicios de salud (ACNUDH, 2010, p. 4). Visto de esta manera, la realización de este derecho garantiza el cumplimiento de otros, al mismo tiempo que da solución a las principales problemáticas sociales (Tormo Santonja et al, 2003).

La Constitución, en el mismo artículo 59, establece que “el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social”. Sin embargo, algunos cuestionan si este ha ejercido su rol. Uno de los problemas considerados de carácter público, que requiere una respuesta acertada del Estado, es la exclusión de gran parte de la población de mecanismos formales para acceder a suelo dentro de un crecimiento urbano apresurado (García-Ubaque et al, 2014, p. 217). Este desafío se da dentro de un modelo de organización del espacio, fundamentado bajo una lógica capitalista, donde el suelo y su mercantilización estructuran el orden urbano (Harvey, 2013; Soja, 2008; Pérez, 2016; Topalov 1979; Duhau, 2008). Esta relación entre la mercantilización del suelo y el proceso de urbanización, resulta en un aumento del costo del suelo en las zonas céntricas; expulsando a personas de escasos recursos hacia las periferias, provocando así una segregación socio-espacial entre clases. Dicha segregación, se da en un escenario donde la respuesta del Estado al déficit habitacional es débil y el acceso a financiamiento se hace difícil para ese estrato poblacional, preparando de esta manera las condiciones para que en estas periferias germinen procesos de urbanización informal que dificultan “vivir en seguridad, paz y dignidad”. (García-Ubaque et al, 2014, p. 217)

Una de las manifestaciones más claras de este tipo de urbanización, son los asentamientos informales, que son asentamientos humanos constituidos por viviendas que no poseen títulos legales formales, no presentan patrones de desarrollo regulares, se encuentran privadas de servicios públicos básicos como la electricidad, y están construidas sobre suelo público, privado y/o vulnerable (Fernandes, 2011, p. 2). Estos asentamientos se sostienen en la necesidad de las y los individuos de habitar en ciudades construidas dentro de una estructura que no les permite acceder a vivienda a través del mercado inmobiliario formal, debido a su incapacidad de costear las implicaciones que conlleva tal acceso:

Actualmente existen tres maneras de acceder a la ciudad: la primera mediada por un contrato social (lógica del Estado, que define la forma de acceso a la tierra), la segunda mediada por el mercado (que se encarga de encontrar la oferta con la demanda de tierra urbana y requiere de cierta acumulación de capital) y una tercera que es determinada por la necesidad (la de quienes no tienen el capital institucional para acceder a la tierra a través del Estado ni el capital pecuniario para acceder a través del mercado). Es en esta última lógica en la cual se vinculan los asentamientos informales. (Camargo Sierra & Hurtado Tarazona, 2013, p. 5)

Lo mencionado hasta ahora, denota que el Estado ha incrementado la vulnerabilidad de las personas menos privilegiadas, ya que es éste quien fija los límites entre lo formal y lo informal. De manera que la informalidad, definida como “la forma en que se resuelve la relación del mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad” (Di Virgilio et al, 2014), es inseparable de la intervención reguladora del Estado.

Uno de los riesgos de vivir en los asentamientos informales mencionados es la posibilidad de experimentar un desalojo forzoso o una reubicación “negociada” (Fernandes, 2011, p. 6). La Observación N°7 sobre desalojos forzosos (CDESC, 1997), los define como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”. Esta práctica vulnera una de las libertades abarcadas por el derecho a una vivienda adecuada, por ende, la protección ante la misma se constituye como un factor clave para el ejercicio de este derecho. Esta protección se encuentra estrechamente vinculada a la seguridad de la tenencia. (ACNUDH, 2010, pp. 3, 4)

Según la Observación General N° 4 del Comité (1991), **la seguridad de la tenencia** se constituye como uno de los elementos que debe reunir como mínimo una vivienda para ser considerada adecuada. Definiéndola como el cumplimiento jurídico y también práctico del derecho a la vivienda. Esto último se puede entender a la luz de lo expresado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos:

“La tenencia segura describe un acuerdo entre individuos o grupos que permite disfrutar de tierra y propiedades inmobiliarias, tal acuerdo debe ser gobernado y regulado por un marco jurídico y administrativo. La seguridad se deriva de que el derecho al acceso y al uso de la tierra y la propiedad está garantizado por un conjunto conocido de reglas, y de que ese derecho puede reclamarse ante la justicia. La tenencia puede adoptar varias formas en función de los marcos jurídicos y constitucionales, las normas sociales, los valores culturales y, en cierta medida, las preferencias individuales. En resumen, puede decirse que una persona tiene o la familia goza de una tenencia segura cuando están protegidos del desalojo involuntario de su tierra o de su residencia. Sin embargo, muy a menudo se cree que la seguridad en la tenencia entraña la propiedad individual absoluta (propiedad privada), que no es sino una de las muchas formas que puede adoptar la seguridad”. (ONU-Hábitat, 2004)

Desde el año 1996 la seguridad de la tenencia se viene promoviendo como uno de los elementos fundamentales a ser perseguidos por los Estados a nivel global (Costa & Hernández, 2010, p. 129). Es por esto que no sorprende que el artículo 59 de la Constitución exprese que “el acceso legal a la propiedad inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de promoción de vivienda”. Por lo antes mencionado, se esperaría que la política de suelo del Estado dominicano garantice esta seguridad; sin embargo, el problema de la deficiencia habitacional en República Dominicana continúa teniendo un vínculo estrecho con la falta de oportunidades para acceder a suelo urbanizado que tienen los sectores populares.

Para el año 2006 a nivel nacional, un 84% de las áreas urbanas carecían de documentación que garantice una tenencia segura del suelo y/o vivienda acorde a las normas jurídicas del país (Instituto Libertad y Democracia, 2006). En el área metropolitana de Santo Domingo, un estudio realizado por el Instituto Libertad y Democracia para el Banco Interamericano de Desarrollo (2006) arrojó que alrededor de un 40% de la población vivía en terrenos que carecían de seguridad jurídica de la tenencia. Existe, además, muy poca información sobre las particularidades del problema (Fundación Institucionalidad y Justicia, 2015). A lo anterior se suma el proceso de neoliberalización de la política habitacional; acompañado de una reducción de la inversión pública en vivienda para sectores populares y un aumento

de las alianzas público-privadas para la producción y venta de viviendas destinadas a familias de ingresos medios. Esto puede llevar a considerar que para el Estado dominicano la vivienda es vista como un bien de mercado y no como un derecho. (Torres, J., Jovine, R., Rodríguez, J., Pujals, B., 2017)

Por todo lo antes explicado, se hace pertinente explorar cómo las políticas de suelo del Estado dominicano han impactado el disfrute del derecho a la vivienda, mediante los efectos de estas en la seguridad de la tenencia dentro de barrios populares. Esta investigación intenta realizar esta indagación tomando el proyecto de mejoramiento urbano Nuevo Domingo Savio como caso de estudio dentro del marco de intervención del Estado.



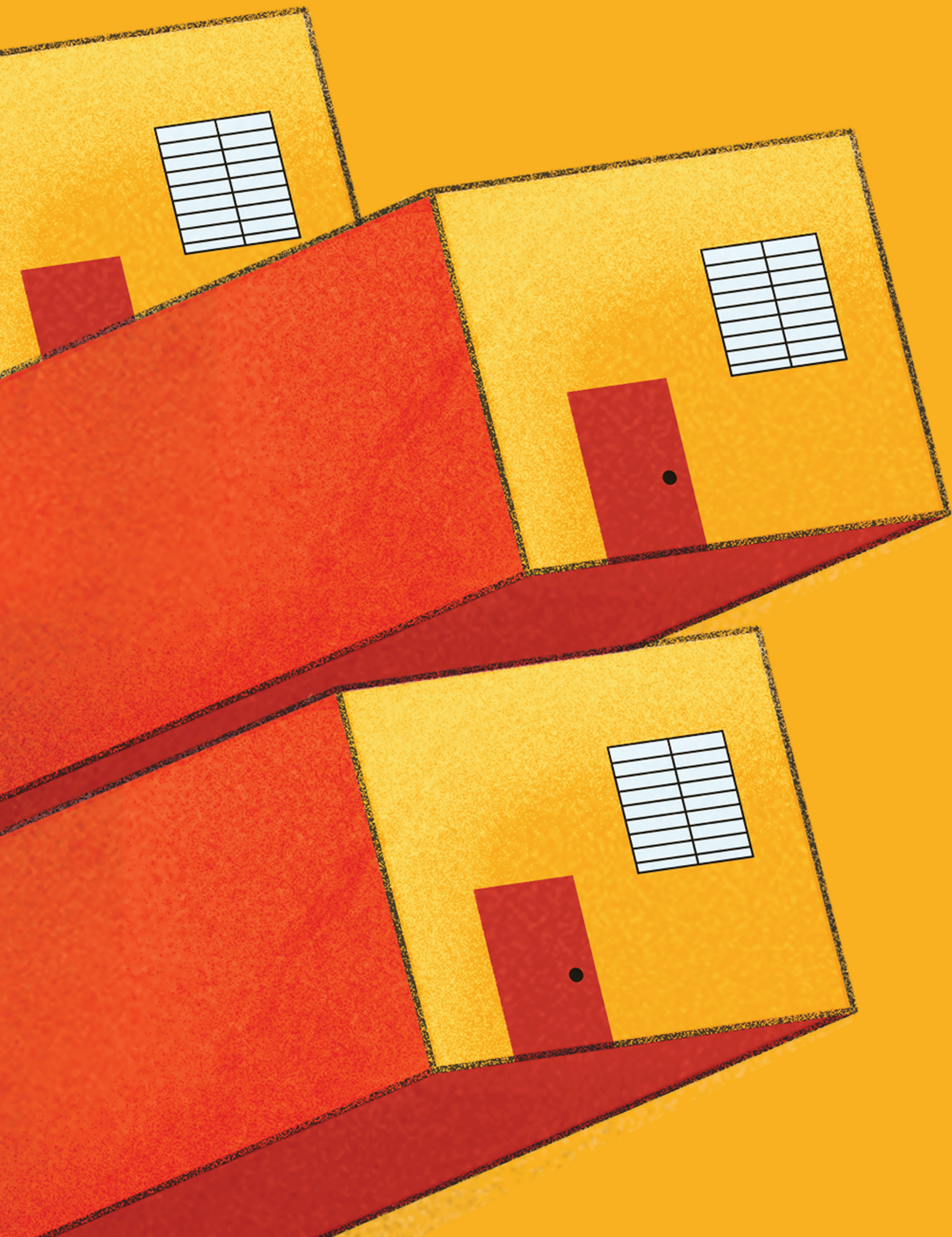
2.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta investigación se considera cualitativa de lógica no experimental. Se valora como un estudio teórico con un procedimiento de inducción analítica, ya que pretende verificar la teoría sobre el efecto de la inseguridad de la tenencia en el derecho a la vivienda usando el caso de estudio en cuestión. Si bien se pretenden abrazar elementos de la teoría fundamentada, no se pretende construir teoría partiendo de los datos recabados.

Las técnicas utilizadas para la realización de este estudio fueron: revisión bibliográfica y videográfica, entrevista semiestructurada, y grupos focales. Como fuentes se tienen las informaciones y videos publicados al respecto; un líder comunitario que dirigió el proceso estudiado; y la abogada nombrada por la Unidad Ejecutora para la Readecuación de la Barquita y Entornos (URBE) para brindar asistencia en el proceso de levantamiento catastral de los inmuebles que conforman el proyecto y donde se encuentran los barrios, a los fines de determinar la situación de derecho de propiedad sobre esos inmuebles; y comunitarios/as de la Ciénaga y los Guandules.

En cuanto a la temporalidad, se presenta como un estudio de corte transversal, ya que solo se analizará el período de estudio del caso, y el mismo no pretende analizar tendencias; tampoco busca ejercer comparación con períodos anteriores. El período de estudio se ubica desde el año 2017 al 2019; este período abarca el anuncio del proyecto Nuevo Domingo Savio y la primera fase de los desalojos.



3.

ESTADO DEL ARTE: ACCESO A SUELO, (IN)SEGURIDAD DE LA TENENCIA Y DERECHO A LA VIVIENDA

Esta investigación, aborda el tema del derecho a la vivienda desde la perspectiva de la política de suelo del Estado dominicano y su efecto en la seguridad de la tenencia. Es mucho lo que se ha escrito sobre la importancia de la seguridad de la tenencia para el disfrute de este derecho. Debido a que esta seguridad depende de la forma en que los sectores empobrecidos de la sociedad acceden a suelo para producir o habitar una vivienda, esta discusión se enmarca en el campo teórico de la urbanización capitalista y su influencia en las políticas de tenencia de los países, abarcando el estudio del rol del Estado como garante de derechos y regulador del mercado.

Pírez (2016), al abordar las formas de producción y consumo de la urbanización, define esta última como un proceso mediante el cual la población ocupa un lugar y lo prepara para sostener un “asentamiento aglomerado”. Es decir, el proceso que comprende la adecuación de un segmento de suelo para que pueda albergar construcciones aptas para la reproducción de aquello que estructura y/o desestructura cada sociedad: “la acumulación de capital; la reproducción de la población; la reproducción de lo jurídico-político; y la reproducción de lo ideológico”. Este planteamiento, ayuda a comprender la ilustración brindada por Lazcano Martínez (2005) en su trabajo sobre el acceso a suelo y a la vivienda, donde pinta el suelo siendo al desarrollo de las urbes lo que la materia prima es la producción industrial, es decir, “la base material para todas las actividades humanas”. En el trabajo de Pírez (2016) podemos ver que, en el contexto histórico, estas actividades humanas llevadas a cabo dentro de procesos de urbanización se enmarcan en el capitalismo, por ende, el uso de suelo, entendido

como la base material para las mismas, también. Para Rolnik (2017), la introducción del capitalismo en el espacio urbano ha establecido “dinámicas de acumulación de capital” que se han sostenido sobre el tiempo.

La conversación descubierta entre las publicaciones mencionadas en el párrafo anterior continúa sobre la relación del suelo y el capitalismo, cuando Pérez explica que, dentro de una economía capitalista, se espera que todo bien producido sea tratado como una mercancía, y en lo publicado por Lazcano, vemos el suelo planteado como una mercancía producida que no está accesible para todos.

En los trabajos de autores como Harvey (2013), Soja (2008) y Topalov (1979) queda reflejada la idea de que el suelo y su mercantilización estructuran el orden urbano, formando así la lógica bajo la cual se organiza fundamentalmente el espacio. Esto también es validado por Abramo (2011), cuando, en su publicación sobre la producción de las ciudades latinoamericanas, expresa que la renta del suelo termina constituyéndose en el modo institucional de la ordenación urbana en el proceso de acumulación capitalista.

Algo que se puede ver reflejado en la publicación de Topalov (1979) sobre la urbanización capitalista, y de Schechinger (2007) en sus reflexiones sobre el mercado de suelo urbano, es que, si bien el suelo puede ser abordado como una mercancía en la urbanización capitalista, este tiene características que lo diferencian de otras mercancías. Esto se debe a que toda la actividad productiva humana tiene una base espacial. El suelo puede ser en sí mismo un elemento de la producción, como sucede con la producción agrícola, o puede ser la base sobre la que se realiza la producción. Por otro lado, el suelo es irreproducible, es decir, no existen dos porciones de la tierra que contengan exactamente las mismas condiciones y características de ubicación. Esta particularidad opera en distintas escalas, desde el lote a la región, atravesando una heterogeneidad de características particulares. Es, además, un recurso escaso, ya que no producimos suelo, sino que ya existe. El trabajo de Lazcano (2005) valida lo planteado por estos dos autores expresando que son precisamente las peculiaridades propias del suelo como mercancía lo que provoca que las relaciones económicas, sociales, y políticas alrededor del mismo sean sustancialmente relevantes en el proceso de desarrollo de las urbes.

El proceso de urbanización impulsado por el capitalismo, se puede resumir como la apropiación privada del espacio urbano socialmente producido. Este proceso de apropiación privada del espacio se realiza en gran medida a partir del control en la distribución y consumo (propiedad privada) del suelo como mercancía. Organizar el espacio bajo el esquema capitalista, provoca que los componentes de la urbanización sean organizados sobre una lógica estructural de obtención de ganancia, causando que la población dependa de su capacidad monetaria (solvencia) para acceder a ella y lograr su reproducción social (Esping-Andersen citado en Pérez, 2016, p.136). A la luz de este planteamiento, se puede entender lo publicado por Lazcano (2005), cuando expresa que, en las urbes, el acceso a suelo se da a partir de la capacidad de pago de los individuos.

Lazcano (2005) plantea que el hecho de que este acceso a suelo se dé según la solvencia de las personas permite que la clase alta escoja dónde asentarse antes que los pobres. Esto último abre las puertas a asentamientos informales y segregación, algo habitual en el caso de Latinoamérica. En la conversación del derecho al suelo y a la ciudad en América Latina, Nahoum (2012) expresa que el mercado de suelo y sus mecanismos “mandan al pobre a construir donde pueda comprar”. Debido a las características de la urbanización capitalista, que incluyen el alto costo del acceso a la tierra, el autor afirma que el lugar donde los pobres pueden comprar siempre estará “lejos, vulnerable, apartado de la sociedad, escondido: en barrancos peligrosos, sobre suelos inestables, en ambientes insalubres, sin acceso, sin servicios.” En el trabajo de Clichevsky (2003) sobre las políticas de regularización de suelo en América Latina, vemos esta idea cuando él explica que el funcionamiento del mercado legal de tierras y las condiciones de pobreza determinan cuán posible es para las personas vivir en una parte de la ciudad u otra. Es entonces, en esta dinámica, que nace la segregación socio-espacial entre pobres y ricos que Lazcano (2005) y el mismo Nahoum (2012) señalan, y dentro de la cual germinan asentamientos informales.

Carrión y Dammert (2016), en su publicación sobre los estudios urbanos en América Latina, ilustran esta segregación en la región, cuando muestran que, siendo estas ciudades creadas bajo la coyuntura capitalista, se encuentran caracterizadas por el surgimiento de áreas urbanas acompañadas de abarcadoras periferias populares donde se desarrolla esta “informalidad”, presentándose como un problema común a las ciudades latino-

americanas. Según Abramo (2011), la informalidad dentro de la ciudad se ha convertido en “un elemento central del modo de regulación excluyente en América Latina”. Clichevsky (2003) expone cómo, dentro de un esquema en el que el acceso a suelo es definido por la solvencia de los individuos, no sólo cosas aparentemente evidentes como el desempleo, la reducción en los salarios, las situaciones macroeconómicas, y el empobrecimiento, explican la situación de informalidad, sino que también lo hacen la manera en que funcionan los mercados de vivienda y tierra urbana y las políticas del Estado hacia los mismos. Abramo (2011) plantea, además, que la creación de “normas urbanísticas elitistas” que definen un modo de regulación de las ciudades latinoamericanas que imposibilita el acceso de muchos al suelo urbano, junto a la incapacidad del mercado y del Estado de impulsar disposiciones de reproducción de la vida urbana dentro de los sectores populares, es lo que ha provocado la producción de asentamientos fuera de los marcos clasificados como “formales”. Elaborando en lo publicado sobre factores que provocan la informalidad, encontramos que Payne y Durand-Lasserve (2012) apuntan hacia los altos precios de la tierra, el abuso político, los marcos regulatorios inadecuados y la “inercia burocrática”; Rolnick (2012) señala en la dirección del incremento de la presión ejercida de parte de los mercados sobre los asentamientos urbanos de renta baja, en un contexto en que a los grupos de más bajos ingresos no les llegan los recursos para acceder a vivienda. Al respecto, la autora plantea que el incremento de esta presión es causado por las dinámicas que custodian la “liberalización de los mercados de tierra”.

Para Carrión y Dammert (2016), la construcción de la perspectiva dual fundada en la dinámica formal-informal o legal-ilegal ha sido impulsada por el enfoque de la planificación física, que se da en el marco de una ciudad convertida en un mercado donde cada espacio queda categorizado según “las posibilidades constructivas (uso de suelo, densidades, infraestructura)”, y, por ende, según el establecimiento del precio del suelo como base para la construcción. Este tipo de planificación, concebida desde el razonamiento capitalista de aprovechamiento de suelo, se impone sobre la realidad de las dinámicas sociales que se desarrollan sobre el suelo, dividiendo la ciudad “entre los que estaban dentro y los que estaban fuera”, los legales o ilegales, formales o informales. Queda claro entonces que este razonamiento los excluye de la ciudad y justifica la vigencia de la narrativa de que son externos a ella o, incluso, inexistentes para el gobierno. Así lo expresa la realidad mostrada en el trabajo de Pay-

ne y Durand-Lasserve (2012), sobre la dificultad progresivamente mayor de acceder a vivienda por la vía “formal” para la población de bajos ingresos, la cual representa en la actualidad una inmensa y creciente parte de la población urbana.

Para Di Virgilio (2015), la informalidad nace cuando la situación urbanística o de tenencia no se encuentra alineada al marco legal que regula el acceso y ocupación de la vivienda y la tierra. Clichevsky (2009), en sus reflexiones sobre informalidad, plantea que esta implica dos formas de violaciones: una está relacionada a los elementos dominiales, la podemos ver cuando se presenta la falta de títulos de propiedad o contratos de alquiler; y, la otra, al proceso de urbanización, reflejada cuando sucede una inobservancia de las normativas, ocupación, utilización, subdivisión y edificación de la ciudad, y de los requisitos ambientales para los usos urbanos. En el último trabajo mencionado, se puede ver cómo se presenta la informalidad, según la manera en que Clichevsky la clasifica:

Existen distintos tipos de informalidad urbana –que asumen nombres diferentes en distintos países– en relación con la situación dominial, como en la urbano-ambiental. Las formas más comunes de la primera son ocupaciones de suelo directas o a través del mercado informal “primario” (suelo sin ocupación urbana anterior, comerciado de manera informal) o “secundario”, algunas de ellas de muy compleja forma de producción y uso; se distinguen la ocupación de tierra pública o privada en villa, favela, callampa, barriada (u otros nombres que asumen en cada realidad latinoamericana); los asentamientos; los loteos clandestinos o “piratas”; los loteos irregulares; la propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana; venta de lotes rurales, como partes indivisas; la ocupación de inmuebles de propiedad fiscal o privada; los contratos de comodato entre municipios y ocupantes de inmuebles, indefinidos en el tiempo; la propiedad de origen social (ejidos o comunidades indígenas), incorporada al área urbana por medio de ventas ilegales; cooperativas agrícolas transformadas en “urbanas”; las casas y equipamientos “tomados”. (Clichevsky, 2009)

Según Di Virgilio (2015), el génesis de las urbanizaciones informales está atado a procesos de invasión u ocupación, acarreados por las personas que buscan responder a sus necesidades habitacionales. Nahoum (2012) expresa que, si los pobres no

tienen acceso al mercado de suelo y los programas públicos solo se ocupan de producir viviendas construidas desde la privatización del suelo, sin, en la mayoría de los casos, dejar espacio a la autoconstrucción con acceso a crédito y/o subsidios para la compra de lotes, pues las personas no tienen otra alternativa que asentarse donde les sea posible. En lo publicado por Di Virgilio (2015) vemos que, las personas de los sectores pobres “inician un lento proceso de autoproducción de tierra urbana en lotes habitualmente inundables, no aptos para el desarrollo de usos residenciales y/o sin dotación de servicios urbanos básicos”.

Payne y Durand-Lasserve (2012) pronuncian que los académicos, los profesionales y las agencias de desarrollo coinciden en que el modo de crecimiento informal es el más representativo de la producción de vivienda en las urbes de los países en desarrollo. Plantean que, en la ciudad, para la mayoría de hogares pobres, obtener acceso a vivienda mediante los canales legales es más la excepción que la regla. La informalidad surge cuando la situación de tenencia no se alinea al marco legal que regula el acceso suelo (Di Virgilio, 2015). Estos asentamientos, de condiciones precarias, que no están planificados y que, en muchos casos, surgen de manera espontánea, hacen muy evidente la inseguridad de la tenencia, tal y como explica Rolnik (2012). Entonces, si los asentamientos informales se hacen cada vez más comunes y estos reflejan la inseguridad de la tenencia, se entiende que el problema de la inseguridad de la tenencia se presenta como uno de tamaño significativo en la actualidad y que sigue en crecimiento (Payne & Durand-Lasserve, 2012).

El acceso a suelo y vivienda segura es un prerrequisito para reducir la pobreza, aun así, millones de personas se mantienen bajo la amenaza de ser desalojados, o no cuentan con un nivel de seguridad que les permita invertir lo que tienen en mejorar las condiciones de sus viviendas (Payne & Durand-Lasserve, 2012). Rolnik (2012) sostiene que actualmente el mundo “está sumido en una crisis de inseguridad de la tenencia”, siendo los desalojos forzosos “su señal más palpable y atroz”. La autora coincide con Payne y Durand-Lasserve (2012) cuando enuncia que, aun siendo el acceso seguro a suelo y vivienda un requisito necesario para la dignidad humana, millones de personas se mantienen en un contexto ambiguo que permite a las autoridades o entes privados cuestionar su tenencia en cualquier instante.

Van Gelder (2010), en su artículo sobre la seguridad de la tenencia y mejoras de viviendas en Buenos Aires, explica que la seguridad de la tenencia, como concepto, se podría abordar desde tres puntos de vistas distintos: “como un instrumento legal, que frecuentemente toma la forma de título de propiedad; como una seguridad de facto, basada en la situación real; y como una percepción de los moradores”. Con instrumento formal se refiere a una documentación oficial, admitida por las instancias estatales, que reconoce al propietario de un bien. Al hablar de seguridad de facto se remite a observar lo que pasa in situ, respondiendo a preguntas como “¿Los desalojos forzados han sido hechos frecuentes o infrecuentes en una determinada ciudad o área? La actitud general de las autoridades hacia la ocupación ilegal, ¿ha sido benigna o estricta?”. Y, por último, la seguridad de la tenencia entendida a partir de la percepción de los moradores toma en cuenta lo que piensa el morador, usando métodos minuciosos para medir esta percepción. Payne y Durand-Lasserve (2012) desarrollan en esto último, planteando que la seguridad de la tenencia es un asunto de percepción y experiencia tanto como es un asunto legal. Es por la realidad del rol que juega la percepción en la inseguridad de la tenencia, que estos plantean que la misma se puede ver dentro de una amplia gama de situaciones, desde situaciones de ilegalidad completa hasta en diversas formas de ocupación que sí son toleradas, u ocupaciones legitimadas por la costumbre, pero no consideradas legales por el Estado. Por lo antes dicho, estos últimos autores, entienden que la seguridad de la tenencia se debe abordar principalmente como una relación social que involucra un grupo de reglas complejas que gobiernan el uso de la tierra y la apropiación de la misma; terminan justificando esta proposición de la siguiente manera:

“Los derechos de propiedad pueden variar tanto dentro de los sistemas de tenencia como entre ellos. Por tanto, es posible tener un alto nivel de seguridad, pero derechos restringidos de uso, desarrollo o venta de tierras, o un nivel limitado de seguridad, pero una amplia gama de derechos reales. La naturaleza exacta y el contenido de estos derechos, el grado en que las personas confían en que serán honrados y sus diversos grados de reconocimiento por parte de las autoridades públicas y las comunidades interesadas, tendrán un impacto directo en la forma en que se utilizará la tierra”. (Payne & Durand-Lasserve, 2012, p. 8)

Para Rolnik (2012), son las formas de tenencia y sus sistemas lo que establece quién puede disponer y usar suelo u ocupar una vivienda, bajo qué condiciones y por cuánto tiempo. Esta entiende la seguridad de la tenencia como “la tenencia de tierras y/o una vivienda que permite disponer de un hogar seguro y vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad”. Para Naciones Unidas, seguridad de la tenencia es “cuando entre un individuo o grupo acuerdan la propiedad de terrenos y viviendas, y este acuerdo se rige y regula por un marco legal y administrativo (el marco legal incluye sistemas tanto consuetudinarios como estatutarios) (UN-Habitat, 2004, p. 31). Naciones Unidas considera que un hogar o un individuo tienen seguridad de la tenencia cuando el Estado los protege de ser expulsados involuntariamente de su vivienda o tierra, exceptuando en circunstancias excepcionales, y únicamente mediante un procedimiento legal conocido y acordado entre las partes, que debe en sí mismo ser “objetivo, igualmente aplicable, controvertible e independiente”. (UN-Habitat, 2004, p. 31)

La importancia de la seguridad de la tenencia es abordada tanto por Rolnik (2012), como por Payne y Durand-Lasserve (2012). Para Rolnik, la inseguridad de la tenencia invalida los demás elementos de una vivienda adecuada: “¿De qué sirve tener una vivienda bien aislada, asequible, apropiada desde el punto de vista cultural, por citar solo algunos aspectos de una vivienda adecuada, si se vive bajo la amenaza constante de un desalojo?”. Esta explica que cualquier iniciativa sobre vivienda tendrá irremediablemente implicaciones asociadas a la seguridad de la tenencia, independientemente del contexto en el que surge la iniciativa, ya sea en gestión de suelo o del desarrollo, de reconstrucción tras una catástrofe o conflicto de cualquier índole, en el de proyectos de transformación urbana, etc. Afirma que la ausencia de esta seguridad se presenta como un obstáculo al desarrollo económico y social, una causa de empobrecimiento y una de las principales fuentes de conflictos a través del tiempo; mientras que su presencia brinda certidumbre a los individuos sobre lo que les es permitido hacer con su vivienda o tierra, protección frente a las intrusiones de terceros, el potencial de aumentar, salvaguardar y hacer posible el acceso a las prestaciones y servicios públicos y de incrementar las oportunidades económicas. Payne y Durand-Lasserve escriben en la misma línea de lo publicado por Rolnik, esbozando que la inseguridad de la tenencia no sólo incrementa la vulnerabilidad de las personas por su rol en el asunto de los desalojos, sino también por su impacto en el acceso a servicios y crédito, en la protección contra riesgos y demás peligros.

Posteriormente, Rolnik (2017) le atribuye la existencia de una crisis de la inseguridad de la tenencia a “la deformación de las políticas de planeación, gestión y administración de la tierra, debido a que estas se mueven con el boom de los precios del mercado inmobiliario”. En una publicación anterior, esta autora expresa que los reglamentos, las leyes y las políticas de ordenación urbana son capaces de influir de manera directa en el incremento de la inseguridad de la tenencia, o el aumento de la misma (Rolnik, 2012). Esto nos remite al rol que juega el Estado en la conversación sobre la seguridad de la tenencia, ya que se encuentra en la posición de emitir este marco legal referenciado, y las políticas que ordenan la ciudad, además de tener la potestad de regular el mercado de suelo. Acosta (2013), en su publicación sobre el marco jurídico de la planeación urbana y la gestión de suelo, refuerza el discurso de la urbanización capitalista, cuando explica que, siendo el suelo, desde la perspectiva económica, una mercancía, forma parte de las dinámicas del mercado inmobiliario, por ende, si este mercado fuera a funcionar de manera deficiente, evidenciándose esta ineficiencia en déficits habitacionales, pues el Estado debería aparecer como ente regulador. Sin embargo, Payne y Durand-Lasserve (2012), plantea que los gobiernos han fallado en seguirle el ritmo a los desafíos de la urbanización que se mantiene en crecimiento, en maneras que permitan a la mayoría de las personas de bajos ingresos satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo la seguridad de tenencia.

Según lo publicado por Rolnik (2012), la inseguridad de la tenencia es fundamentalmente un asunto de economía política. Desarrolla que los procesos de decisión asociados al acceso y utilización del suelo y la vivienda, así como las legislaciones y las instituciones relacionadas, se encuentran altamente influenciados por las estructuras de poder vigentes en la sociedad. Es por lo antes dicho que esta comunica que la gestión del suelo y la planificación de la ciudad no deben ser asuntos asumidos únicamente como técnicos, sino como asuntos que están propensos a ser manipulados para favorecer intereses privados, presentando un riesgo para los vulnerables. Para Acosta (2013), en muchas ocasiones el Estado aparentemente olvida que la razón de su accionar es armonizar derechos que pueden conflictuar entre sí y asegurar condiciones de vida dignas para todos sus habitantes; lo antes dicho, se ve reflejado en la intervención estatal que se había visto hasta el tiempo de su publicación. Esta autora presenta algunos ejemplos de derechos que pueden encontrarse en conflicto cuando abordamos el asunto de acceso a suelo y vivienda:

Algunos ejemplos de derechos en conflicto son: los derechos de los propietarios y de los no propietarios, el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad. Como ejemplos de derechos que garantizan condiciones de vida dignas, están: el derecho de todos (propietarios o no) a gozar de un ambiente sano, el derecho a la movilidad y el derecho al transporte público colectivo, el derecho al espacio público, el derecho a la vivienda, el derecho a la recreación, el derecho al beneficio colectivo de las plusvalías urbanas, etc. (Acosta, 2013, p. 79)

Para Payne y Durand-Lasserve (2012), la inseguridad de la tenencia puede ser agravada por factores políticos, como las amenazas de desalojos por parte de las autoridades, por la estigmatización social de las comunidades empobrecidas, por la falta de cumplimiento de las normativas de construcción y planeación urbana, y por la presión del mercado. Siguiendo el planteamiento de Acosta (2013), se vuelve relevante el rol del Estado en la armonización de los derechos que se encuentran presentes en cada uno de los elementos mencionados por Payne y Durand-Lasserve. Esta recuerda que debido a la obligación que tiene el Estado de garantizar condiciones de vida dignas a su población, la intervención de este siempre debe ser dirigida a la garantía de derechos y el respeto a los mismos, en condiciones de igualdad, protegiendo de manera especial a los más desfavorecidos:

En términos jurídicos y de políticas públicas la garantía de igualdad se logra a partir del reconocimiento de las desigualdades en las oportunidades, por medio de políticas y medidas gubernamentales que favorezcan prioritariamente a quienes se encuentran en peor condición para lograr un acceso igual a los bienes y servicios que son de responsabilidad pública. Siendo América Latina la región más desigual del mundo, es necesaria una política altamente focalizada, como deben ser las políticas de acceso a vivienda para población pobre. La intervención pública se debe realizar para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, y la prevalencia del interés general sobre el particular, dos principios que deben ser comunes a todas las actuaciones públicas, incluyendo la actividad regulatoria del mercado de suelo y el establecimiento de normas que garanticen condiciones de vida digna para los habitantes de las zonas urbanas. (Acosta, 2013)

Rolnik (2012) plantea que es a las autoridades locales y del gobierno central, a quienes les incumbe primordialmente vigilar que las políticas de ordenamiento territorial y vivienda se alineen al derecho a una vivienda adecuada, protegiendo el elemento de la seguridad de la tenencia, que forma parte esencial del mismo.

Tanto en el trabajo de Payne-Durand Lasserre (2012), como en el de Acosta (2013) y los de Rolnik (2012) (2017), queda más que claro la relevancia del papel del Estado en la protección o vulneración del disfrute del derecho a la vivienda, mediante el establecimiento de las políticas y normativas que rigen el mercado de suelo y de vivienda, el acceso a los mismos, y el ordenamiento territorial; que influyen en la dinámica social alrededor del uso de suelo y vivienda; y que afectan de manera directa la seguridad de la tenencia.



4.

NUEVO DOMINGO SAVIO: ¿DESALOJO O REUBICACIÓN?

4.1 PRESENTACIÓN DEL CASO

Nuevo Domingo Savio es un proyecto de intervención y mejora urbana iniciado en el 2017 ejecutado en el barrio de Domingo Savio, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, a través de la Unidad Ejecutora para la Readecuación de La Barquita y Entornos (URBE), entidad adscrita actualmente al Ministerio de la Presidencia¹ y que está dirigida por el empresario José Miguel González Cuadra, presidente del grupo Centro Cuesta Nacional (CCN).

Domingo Savio está conformado por los sub-barrios de La Ciénaga y Los Guandules. Se encuentra en la denominada Circunscripción Tres (C3) del Distrito Nacional (DN), ciudad de Santo Domingo de Guzmán y capital de la República Dominicana. Domingo Savio es un barrio urbano-marginal, con altos niveles de empobrecimiento y ubicado en una zona de riesgo.

Según la Memoria Institucional 2019 del Ministerio Administrativo de la Presidencia, el proyecto Nuevo Domingo Savio tiene como objetivo: “la formalización del barrio

¹ Unidad creada mediante el decreto 201-14, que declara que declara de alta prioridad del Gobierno dominicano la readecuación de los asentamientos humanos en la barriada denominada “La Barquita”, en los sectores de Sabana Perdida y Los Mina de la provincia de Santo Domingo, por medio del cual se creó e integró la Comisión para la Readecuación de “La Barquita”.

y su conexión con el resto de la ciudad” (MAPRE, 2019). Para lograr este objetivo se plantea²:

1. La reestructuración del sistema vial.
2. La reestructuración del sistema de infraestructura (alcantarillado, drenajes, sistema de agua potable, iluminación pública y tratamiento de la basura).
3. La retirada de las viviendas en área inundable sobre el borde del río Ozama (aproximadamente 1,400 unidades habitacionales), el trazado de una Avenida Perimetral sobre el borde del río Ozama en el lugar de la retirada de las viviendas y la implantación de un Parque Lineal, así como la incorporación de equipamientos, servicios y espacios públicos. Esta vía conectará la Ciudad Colonial y el entorno con las estaciones del Metro y del Teleférico, localizadas junto al puente Juan Bosch.
4. Construcción de escuelas de educación primaria y secundaria.
5. Incluye también el mobiliario urbano y la señalización de las calles (URBE, s.f.).

El proyecto prioriza su actuación en las zonas identificadas como de mayor riesgo y su implementación implica la “liberación de las áreas, para producir los espacios necesarios” para garantizar “una mejor circulación de la barriada y producir infraestructuras urbanas, equipamientos sociales, servicios y espacios públicos de calidad”. Se menciona, además, que se sacará de la zona de alto riesgo a unas 1,400 familias que residen en la orilla oeste del río Ozama, como parte de un proceso urbano de saneamiento del río”.

El costo del proyecto se estima en unos 5 mil millones de pesos dominicanos, con una inversión inicial de 2 mil millones.

Para el diseño urbano del proyecto se contrató al arquitecto urbanista Jorge Mario Jauregui y su Atelier Metropolitano. El proyecto consta de tres fases:

² Obtenido del documento “Perfil Proyecto Domingo Savio”.

FASE 1

1. Liberar margen del río en condición de alto riesgo
2. Crear Avenida Paseo del Río
3. Conectar Paseo del Río con estaciones de Metro y Teleférico
4. Generar parque fluvial
5. Intervención y construcción del nuevo mercado de Los Guandules
6. Crear equipamientos de educación
7. Crear rutas de evacuación
8. Crear circuito de OMSA

FASE 2

1. Implantación de vías internas secundarias
2. Adecuación de callejones y escalinatas

FASE 3

1. Tratamiento completo de callejones y escalinatas
2. Llevar nuevas redes de infraestructura urbana a cada hogar

Esta investigación se ocupará de abordar los componentes que tienen que ver con la “retirada de viviendas” y “liberación de áreas”, dadas las implicaciones que estos procesos pueden tener sobre el derecho a la vivienda (art. 59 de la Constitución) y sobre la seguridad de la tenencia.

4.2 DOMINGO SAVIO ENTRE RIESGOS Y AMENAZAS: EL SURGIMIENTO HISTÓRICO DE LA CUESTIÓN

El barrio Domingo Savio es el más densamente poblado del DN y con una historia compleja de conflictos de suelo, amenazas de desalojo y vulnerabilidad ambiental. Dada la situación de tenencia de la tierra, se puede catalogar como un asentamiento informal, pues no existe un proceso de deslinde que otorgue derechos de propiedad a las familias que habitan el barrio.

Clichevsky (2003) al momento de clasificar los tipos de informalidad urbana con respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización, plantea que estos en esencia son: “la falta de títulos de propiedad, incumplimiento de las normas, subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad, así como de los requerimientos ambientales para la localización de usos urbanos”.

Sin embargo, el surgimiento del barrio no es producto del desarrollo de un mercado informal de viviendas o de un proceso de invasión de terrenos impulsados por particulares. En este caso la situación es originada directamente por la acción del Estado. La ocupación de los terrenos que forman el barrio inició a finales de la década de los años cincuenta e inicio de los sesenta (a finales de la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo³), como consecuencia de los desalojos de otras zonas de la ciudad y del país, pero también de familias desplazadas no retornadas a causa de fenómenos naturales (Pantaleón, 1983). Esta política de desalojos forzosos fue el resultado de la implementación de proyectos de “modernización” de la ciudad impulsados por el dictador, así como de apropiación de terrenos en zonas rurales. De manera que, a medida que la ciudad formal avanzaba, generaba asentamientos informales en los terrenos de menor valor, especialmente alrededor de las zonas industriales. (Hoffnung-Garskoff, 2013)

En un esfuerzo por ordenar la ciudad, en el año 1956, se formula el Plan Trujillo de Mejoramiento Urbano (también conocido como el Plan Vargas-Mera Solow), el cual “constituye el Plan guía o piloto para el desarrollo de las áreas de reserva de la Ciudad Capital y para la renovación y conservación de las áreas actualmente construidas”, de acuerdo con la resolución del Ayuntamiento del Distrito Nacional, titulada “Evolución Urbanística de Ciudad Trujillo” (ADN, 1956:11). Este plan, describe Valdés (2015:106), “abordaba tres problemas básicos: el crecimiento poblacional, la expansión de la ciudad y el déficit de servicios”. El plan estuvo fuertemente influenciado por el modelo de zonificación racionalista en el cual se “introdujo el concepto de límite urbano [...] y se establecían zonas para las industrias, las viviendas y áreas verdes” y otros usos. (Valdés, 2015)

3 Trujillo tuvo el control del estado dominicano desde 1930 hasta 1961.

El plan identifica, refiriéndose a parte de la Zona Norte⁴, que “las zonas de vivienda de menores recursos se han localizado, preferentemente junto a las márgenes del río y el extremo Norte de la ciudad, sobre las partes más altas o más bajas, menos desarrolladas por sus condiciones topográficas y por estar situadas fuera del radio de acción directa de la influencia municipal” (ADN, 1956:31). El tratamiento urbanístico y de ordenamiento que el plan le da al área se caracteriza por identificar como una necesidad la protección de la margen del río a través de la creación de áreas verdes, especialmente en la zona que hoy ocupa el barrio Domingo Savio. Sin embargo, Chantada (1998), explica que este plan no pudo aplicarse debido a que trastocaba intereses económicos y políticos que se expresaban en la ciudad, pero que éste sirvió de guía para los futuros desarrollos de la ciudad.

A pesar de su no-implementación, a raíz de los procesos de urbanización informal impulsados por la dictadura, a través de los Decretos número 1329 de 1955, 1421 de 1956 y el 3210 de 1957, se declararon de utilidad pública los terrenos que forman gran parte de la Zona Norte. Estos terrenos pertenecían a la familia Vicini. Las parcelas expropiadas fueron: 206-A-B, 3-B-2, 3-B-3, 3-B5-D-1, 206-A-3, I-Ref-A-2, 206-A-5-2 y 206-A-5-2 pertenecientes a los barrios de la Zurza, Capotillo, 24 de Abril, Las Cañitas, Espaillat, Luperón, Gualey, 27 de Febrero, Los Guandules, Guachupita, La Ciénaga, María Auxiliadora, La Fuente y Mejoramiento Social. (Santana, 2004)

David Pantaleón (1983) en *“Un Barrio se estudia a sí mismo; un estudio socioeconómico del barrio de Los Guandules”*, cuenta cómo entre los años de 1958 y 1959, a lo que es hoy el barrio de Los Guandules llegaba población proveniente de otros sectores de la ciudad y del campo; eran principalmente víctimas de desalojos y familias que buscaban mejorar su condición de vida movilizándose hacia distintas zonas de la ciudad. Para esta época La Ciénaga estaba deshabitada y cualquier persona que se estableciera en la zona era desalojada forzosamente por el Estado; sin embargo, esa zona era utilizada para atrapar cangrejos y venderlos. (Taylor, 2009:97)

4 Se le conocía de esa manera a los barrios ubicados al norte del centro histórico colonial.

Ducoudray, en un ensayo periodístico sobre La Ciénaga realizado en 1977, revela que la mayoría de la población que se asentaba “debajo del puente”⁵ provenían principalmente de desalojos de otras partes de la ciudad y de las provincias, principalmente del sur del país, Barahona y San Juan. Estos últimos, o habían sido expulsados del campo o su condición de pobreza los llevaba a probar mejor suerte en la ciudad. Explica que estos terrenos cenagosos pertenecían durante la dictadura a la familia Trujillo y que existía un matadero de vacas y una cantera, que era trabajada por los “presos de confianza”.

Por otro lado, las entrevistas a realizadas por el periodista a las personas del barrio, evidencian no sólo las estrategias de adecuación de los terrenos para la construcción de las viviendas sino también las condiciones pantanosas del mismo y sus consecuencias para la calidad de vida. El artículo intenta responder cómo, a pesar del problema estructural de los desalojos, la pobreza y el acceso a la tierra, estos nuevos pobladores buscaban oportunidades laborales para salir de su condición de pobreza. Es decir, la permanencia en el lugar era una situación extrema, nunca fue la primera opción, sino que las condiciones estructurales lo fueron determinando así (Ducoudray, 1977). El problema de Los Guandules y La Ciénaga en tanto asentamiento informal tiene entonces dos condicionantes: la dificultad en el acceso al mercado laboral y a suelo servido, seguro y bien ubicado.

En 1961, con el ajusticiamiento de Trujillo, surge una nueva etapa en la historia de la ciudad y principalmente de los asentamientos informales como Domingo Savio. Dado el levantamiento de las restricciones de circulación establecidos durante la dictadura, se potencia la migración del campo a la ciudad profundizando la segregación socio-espacial que se venía cuajando durante la dictadura. Esto se refleja en la distribución de los distintos grupos sociales en la ciudad, “alrededor del 70% de la población de clase media baja y baja ocupaba el 30% del territorio” y el restante 30% de la población de clase media y alta, el otro 70%. (Valdés, 2015)

5 Se le llamaba así a la parte ocupada en lo que es hoy el inicio de la calle Respaldo La Marina, a escasos metros del Puente Duarte que comunica el Distrito Nacional con Santo Domingo Este.

Podríamos decir que a partir de este momento comienza a organizarse un mercado informal de suelo y viviendas en la ciudad. La ciudad de Santo Domingo, para los años sesenta, se había consolidado como el principal centro urbano del país y en ella, la concentración de las principales inversiones tanto en el ámbito industrial como en materia de servicios básicos como salud, educación, vivienda e infraestructura, generando importantes desequilibrios en la forma en la que el excedente económico es distribuido en el espacio urbano (Lozano, 1998). Por su parte, Hoffnung-Garskof (2013) plantea que con la entrada de Joaquín Balaguer durante los períodos de 1966 a 1978 (los doce años de Balaguer) inicia una agresiva política de construcción concentrada en la zona norte de la ciudad, precisamente en los barrios donde “la sublevación popular de 1965 tuvo sus inicios y donde la mayoría de la oposición política vivía”. (Hoffnung-Garskof, 2013)

Los barrios que se fueron formando en la zona norte se encontraban con una importante ausencia de servicios básicos y equipamientos urbanos. En el caso de Los Guandules, se ejecutaron obras de interés colectivo, gestionadas y realizadas por la misma comunidad y el gobierno, tales como, la construcción de escuela, la iglesia Domingo Savio, el primer consultorio médico y principalmente, la construcción del puente que comunica con Guachupita sobre la Bonavides y la avenida Francisco del Rosario Sánchez. En el caso de esta última, la intervención dividió el barrio en dos y sobre ella se construyeron los multifamiliares⁶, con una clara intención, la de esconder los “barrancones”. (Pantaleón, 1983)

Las víctimas de los desalojos producidos por la construcción de la avenida fueron asentándose provisoriamente en lo que hoy se conoce como el sub-barrio de La Ciénaga, en la parte de abajo del farallón. La calle Respaldo La Marina se convierte en el eje que guiará el posterior desarrollo del barrio, ya que lo atraviesa longitudinalmente y, a partir del mismo, se realizan los caminos que comunican con el río (Ducoudray, 1977), iniciando así el proceso de urbanización de la margen del río Ozama.

⁶ Se le conoce así a los proyectos de apartamentos de viviendas sociales construidos por el presidente Balaguer a lo largo de todos sus mandatos (1966-1978 y 1986-1996)

Pantaleón (1983) analiza los distintos procesos históricos de formación del barrio y clasifica esta década como el momento en que “el barrio se estabiliza, crece y empieza a definir su propia personalidad”, refiriéndose al rol preponderante que juega este barrio en la lucha por el derecho a la ciudad. Los años setenta se caracterizaron por la lucha y la organización del barrio, principalmente a través de los clubes que resisten las políticas asistencialistas (“Cruzada del Amor”) y represivas del régimen Balaguerista (“La Banda Colorá”) mediante “el teatro, la poesía coreada, cantos y otras actividades culturales” (Pantaleón. 1983). Como resultado de esto fueron asesinados muchos jóvenes, como en el caso del Club Hector J. Díaz donde “cinco de sus miembros fueron apresados y asesinados el 9 de octubre del año 1972”. (Pantaleón, 1983)

Es a partir de 1972 que La Ciénaga comienza a adquirir su forma urbana y aumenta su densidad poblacional a básicamente, la mitad de lo que es hoy. La organización del barrio, en este caso, Los Guandules, se vinculó a las necesidades comunes de equipamientos y servicios colectivos, por lo que aparte de los clubes surgieron también muchas organizaciones deportivas, cooperativas, juntas de vecinos y comités de defensa (Pantaleón, 1983). A finales de los años setenta, la formación y la experiencia adquirida de los clubes y las CEB existentes impulsó la creación de lo que fueron los comités de cuadras. Funcionaban con varios objetivos que iban desde defender a la comunidad de las redadas policiales, la propiedad de los terrenos que ocupaban, hasta exigir a las autoridades la recogida de basura, el saneamiento de cañadas, la construcción de semáforos, entre otros servicios y equipamientos. (Betances, 2010)

Estos clubes se fueron articulando en torno a una problemática importante que definió el sentido de las luchas barriales, la emprendida en contra de la familia Vicini, la cual comenzó a exigir a los moradores y al gobierno que le pagasen los terrenos que les fueron expropiados durante la dictadura de Trujillo argumentando que estos nunca fueron pagados. De esta manera comenzó a formarse lo que es hoy el Comité para la Defensa de los Derechos Barriales (COPADEBA) (Betances, 2007), la primera expresión en República Dominicana del Derecho a la Ciudad.

Además del empobrecimiento, las persecuciones, las amenazas de desalojo, se agrega la vulnerabilidad ante fenómenos atmosféricos. En septiembre de 1975, el huracán Eloísa evidenció estas condiciones de vulnerabilidad, especialmente de La Ciénaga. A

raíz de los efectos del fenómeno, el 22 de septiembre el entonces presidente emite el Decreto N°1337. En el que se dispuso el traslado de 3,548 familias de este sector a un nuevo barrio, Las Caobas (proyecto habitacional de 1,500 viviendas), que sería construido por el Gobierno Nacional en la ciudad capital. (Hirujo, 2020)

Desde la formulación del proyecto se evidenció que no todas las familias del sector estaban consideradas para el traslado, un agravante fue la prohibición de mejorar viviendas en el barrio (Ducoudray, 1977). En todas las etapas del desalojo, de las 3,548 familias solo entre 400 a 500 fueron reubicadas. Otro dato relevante, señala Hirujo (1991), es la forma en que se dio el desalojo: “sacando una familia de aquí, otra de allá, otra de más allá. Sin ningún orden. Sin respetar ningún censo. Sin cumplir nada del decreto presidencial y las promesas de los funcionarios del gobierno, sin información, ni participación, de manera violenta y arbitraria”. De esta manera, plantea Hirujo, se forja el mito que genera la idea de que el barrio de La Ciénaga fue desalojado y reubicado y que las familias beneficiarias del proyecto regresaron a la orilla del río.

En 1979, esta vez fue el huracán David el que azotó la ciudad. Los pobladores de Los Guandules expresaban que: “para nosotros se quedó [el huracán] en el barrio junto a otros ciclones que andaban por aquí todos los días: hambre, desempleo, miseria, enfermedad, etcétera”. Por ejemplo, la escuela perdió todo un año escolar ya que se había usado como albergue para los damnificados del barrio y de la zona. (Pantaleón, 1983)

En 1987, la situación se había complicado, pues ya no solo los Vicini amenazaban con desalojos, sino que también lo hacía el Gobierno de Balaguer (1986-1990) que impulsaba una política de remodelación urbana que implicaba el desalojo masivo de los moradores de la Zona Norte. Esta situación motivó una reunión en el Arzobispado de Santo Domingo con la presencia del arzobispo y agentes pastorales, cuyas parroquias se verían afectadas por los desalojos. (Campo, entrevista, 2004)

Esta remodelación urbana se basaba en el **Plan Indicativo de la Zona Norte elaborado** por la Oficina Nacional de Planificación, el Ayuntamiento del Distrito Nacional (1987) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). El plan proponía la construcción de una avenida de circunvalación que implicaba la remodelación de casi todos los barrios de la zona norte.

“El gobierno nacional ha planteado la construcción de una avenida de circunvalación, que unirá el área este de la ciudad con la oeste atravesando toda la zona norte. Esta avenida producirá nuevos lazos dentro de la ciudad, aumentará la oferta de tierras urbanas, mejorará la circulación al añadir dos nuevos puentes e integrará las áreas urbanas dispersas que existen en la zona norte [...] [La avenida] al atravesar el eje de zonas amplias, propiedad del Estado que deberán ser incorporadas a través de un uso armónico y adecuado de suelo. De esta forma el Estado podrá hacer provecho de la valorización de sus terrenos para la construcción de la vía”. (ADN, 1987)

De esta manera nace la necesidad de una avenida perimetral como solución al problema de la urbanización al borde del río. Más aún, se evidencia como la construcción de esta avenida generaría un proceso de revalorización de los terrenos públicos que luego pueden ser usados para orientar el “desarrollo” de la zona.

El plan, en sus lineamientos de políticas, establece cuáles son las estrategias de desarrollo para lo que denomina “barrios mejorables” de entre los cuales Domingo Savio no forma parte. Al momento de desglosar las políticas referentes a áreas verdes, las recomendaciones preliminares incluyen: la necesidad de preservar y/o recuperar las márgenes de los ríos Isabela y Ozama, como pulmones verdes de la ciudad; la definición y la reservación de un cinturón ecológico al norte, este y oeste de la zona habitada; la preservación y ampliación de los parques existentes, y la creación de parques vecinales accesibles. (ADN, 1987:143)

Se recomienda, además, que “los ‘pulmones verdes’ de la ciudad comprendan los terrenos inundables y las pendientes de cañadas en el cinturón norte, incluyendo las de La Zurza, Capotillo, Simón Bolívar, 24 de Abril, Gualey, Domingo Savio, La Ciénaga y María Auxiliadora. El programa de reubicación contemplado en el plan estimó que alrededor de 12,122 familias necesitaban ser reubicadas, para esto, se dispondría de un pago promedio de RD\$2,500 por familia, y que estos “podrían ser parcialmente utilizados como avance para la adquisición una solución habitacional dentro de los programas de la Corporación”.

Esta situación se torna preocupante para las y los habitantes cuando se confirma que: “no se consideran los costos de expropiación de los terrenos privados para la

implantación de la vía de circunvalación y el eje de servicios, porque se admite que el propietario podrá disfrutar la plusvalía implícita en el paso de tan importante vía". (ADN, 1987:143)

Jorge Cela (1987) realiza un análisis de este plan, y establece que el mismo "está concebido para justificar el diseño de lo que llaman la Avenida de Circunvalación Externa" y que en él subyacen varios elementos importantes. Primero, este es un proyecto de "modernización" del sistema vial de la ciudad en preparación para la "celebración del quinto centenario del descubrimiento de América" como estrategia para aumentar el flujo turístico en la ciudad. La remodelación urbana implica el desalojo de los barrios que colindan con el río y esta se plantea como una estrategia de revalorización del suelo urbano para autofinanciar el proyecto. Se plantea la necesidad de recuperar espacios en la ciudad para el desarrollo del mercado inmobiliario y financiero. La implementación del plan, según Cela (1987), implicaba el desalojo de alrededor de 125,000 personas para el año de 1992.

Ante este panorama, organizaciones de la sociedad civil y barriales propusieron la conformación de un equipo de acompañamiento técnico para facilitar el diálogo con el gobierno. De esta manera, en el año 1989 surge la Asociación Ciudad Alternativa, y de inmediato iniciaron los trabajos para la formulación de un plan de mejoramiento integral de barrios para La Ciénaga y Los Guandules. Para Morel (1991) Ciudad Alternativa devino "en un espacio de articulación progresiva entre la propuesta y la protesta, la resistencia y la negociación, y el aporte crítico a la discusión de ideas y líneas de acción encaminadas a fortalecer la construcción de la democracia participativa y la convivencia ciudadana". (Morel, 1991:7)

Sin embargo, las medidas represivas por parte del gobierno de Balaguer continuaron. En 1991, se emite el decreto 358-91 "que declara inhabitable o no aptos para fines residenciales, por razones sanitarias o de insalubridad, los denominados barrios La Ciénaga y Los Guandules" que limitaba el libre tránsito en las áreas desalojadas o aún libres, así como la entrada de materiales de construcción de cualquier tipo para evitar nuevos asentamientos y el mejoramiento de los existentes. Esta es una muestra de cómo la falta de mecanismos formales de tenencia afecta el derecho a la vivienda. Esta medida, sin dudas, significó un deterioro de la calidad de vida de los habitantes

del barrio. El artículo dos establece que “La Jefatura de Estado Mayor de la Marina de Guerra queda encargada de asumir el control de toda esa área, impedir la construcción de viviendas en esos lugares de cualquier calidad que estas sean, tomar las medidas que sean necesarias para la conversión de los ríos Ozama e Isabela y evitar la contaminación de esos recursos naturales” (Decreto 358-91). Se ordena, en coordinación con las demás instituciones del estado, “la evacuación de las familias que habitan en los Barrios La Ciénaga y Los Guandules y a la clausura de todas las construcciones que se han levantado en dicha zona, declarada por el presente decreto como peligro público y como zona no apta para la vida humana”.

Esta medida está vinculada con el Plan Indicativo de la Zona Norte. Este vínculo se hace evidente en el artículo 6, que propone un cambio del uso de suelo: “la zona [...] se destinará de ahora en adelante, bajo el control de la Marina de Guerra, a atracaderos de pequeñas embarcaciones, clubes náuticos, áreas de turismo, parques de recreo y áreas verdes adecuadamente arborizadas”.

En realidad, el barrio no fue desalojado, sin embargo, la Marina de Guerra estableció un peaje para la entrada de materiales de construcción, lo que significó también el incremento del costo de reparación de las viviendas que se encontraban en mal estado. Esta medida afectó a aproximadamente 47,000 personas que habitaban en el barrio para ese entonces.

En 1993, Balaguer emite el Decreto 183-93, el cual crea el Cinturón Verde de Santo Domingo. En su demarcación, se incluye la franja más cerca al río, siendo esta una de las zonas de intervención del proyecto Nuevo Domingo Savio. El decreto hace una reconversión del uso de suelo, en ese momento predominantemente habitacional, por un uso orientado a la conservación ambiental, y prohíbe la existencia de asentamientos y las actividades productivas. Delimita una franja de 100 metros como zona buffer para ambos lados del río Ozama.

Posteriormente, en 1994, a partir del Decreto 16-94, se inician los trabajos de formulación del “Plan de Acción Coordinada e Interinstitucional para la Reestructuración Social, Urbana y Ecológica de los Barrios Marginados que rodean los ríos Ozama e Isabela” (RESURE) con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el De-

sarrollo (PNUD). La Comisión Coordinadora, encabezada por el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU), incorpora a las distintas sectoriales del gobierno nacional. Dentro de los componentes que conforman el proyecto se encuentran: Viviendas para reubicar familias afectadas; una vía periférica que bordearía los barrios de las distintas zonas mencionadas (alrededor de 6 km) y que “facilitaría el acceso a esas zonas y proporcionaría facilidades para la instalación de los servicios”; el establecimiento del Cinturón Verde; Servicios; y, Renovación Social a través de la determinación de la propiedad de la tierra y la consolidación de las áreas existentes (no sujetas a riesgos).

Ese mismo año, con “el propósito de apoyar y estimular la economía popular, el Estado debe dotar de sus Certificados de Títulos a las personas que a la fecha [...] han construido inmuebles en los terrenos declarados de utilidad pública e interés social mediante el Decreto No. 3210, de fecha 10 de octubre de 1957” se crea el Decreto No. 155-94. Se encarga al síndico de la ciudad de realizar un censo para determinar las y los beneficiarios de esta medida, que fue considerada por muchas personas como populista y oportunista, ya que el decreto fue emitido a solo siete días de las elecciones nacionales y pretendía ganarse la voluntad popular de los/as habitantes de estos barrios.

A diferencia de otros proyectos, el Plan RESURE, pretendía impulsar la participación de la dirigencia comunitaria en la implementación. Además, se coloca en la opinión pública la necesidad de generar cierta garantía jurídica sobre la tenencia de la tierra. El efecto específico que estas medidas tuvieron sobre la dinámica social de los barrios es muy poco estudiada, prácticamente desconocida. El Plan reconoce que los barrios se caracterizan por estar en condiciones de inseguridad jurídica (Conau, 1999:39), y explica brevemente el estado en el que se encuentran los terrenos:

“Dichos terrenos fueron declarados de utilidad pública por el Estado, pero nunca fueron saldados a sus propietarios, por lo tanto, los títulos de propiedad aún reposan en sus manos. Dado el proceso de ocupación de los mismos, sus ocupantes dan por un hecho que la tierra les pertenece. En la zona, tanto habitantes como autoridades, sólo reconocen la propiedad de las mejoras, edificadas sobre terrenos privados o del Estado”. (Conau, 1999:39)

Sobre este particular, Barbero (1995), en un estudio realizado a inicios de los noventa, establece que en lo que respecta al estado jurídico de la tierra, mientras La Ciénaga es prácticamente propiedad del Estado, como aparece claramente en los títulos de propiedad de las parcelas, el caso de Los Guandules es mucho más complejo. Parte de los títulos están registrados a nombre de integrantes de la familia Vicini, poderosos terratenientes de origen italiano. Al no haberse efectuado el traspaso legal de propiedad y tampoco el pago, el título sigue inscrito en el Tribunal de Tierras a nombre de José De-lio Vicini y herederos, a pesar del hecho, de que el Estado ha intervenido directamente en Los Guandules con la construcción de infraestructura y de edificios multifamiliares.

Plantean, además, que las y los habitantes del barrio, aún con los terrenos propiedad del Estado, pueden ser propietarios/as con los título de las viviendas que habitan, propietarios/as sin título legal de las mejoras aportadas, inquilinos/as; aunque la mayoría no posea el título legal de la propiedad, hay un floreciente mercado de venta y alquiler, con operaciones a nivel de consenso, que a menudo van más allá de los límites de la legalidad. El alquiler es a menudo pagado por partes de la casa, de acuerdo con la regla de la cuartería, una especie de retiro.

El proyecto RESURE reconoce la existencia de este mercado informal de viviendas al establecer que “a pesar de la condición de ilegalidad de la tenencia de la tierra, las mejoras se compran y venden con variaciones en sus precios que responden a la vocación de cada zona, la infraestructura existente y a la aceptación y percepción de la población”.

En 1996 surge un nuevo momento en el proceso de democratización de la sociedad dominicana con la llegada de Leonel Fernández a la presidencia. Al mes de haber iniciado su gestión, emite el Decreto No. 443-96 derogando el nefasto Decreto No. 358-91 a fines de “garantizar y permitir la libre circulación de los moradores de los barrios La Ciénaga y Los Guandules en las áreas que no han sido desalojadas a la fecha”, se ordena, además, proteger las áreas liberadas entre las Fuerzas Armadas y los/as moradores/as.

Esta apertura propició las condiciones para que los/as moradores/as de Domingo Savio se organizaran. Así surgió la Coordinación de Organizaciones de La Ciénaga y Los

Guandules (CODECIGUA) (Ruiz, 2004), este espacio es parte esencial del proceso de formulación del Plan Cigua, y aglutina a Juntas de Vecinos, asociaciones, cooperativas, las iglesias y COPADEBA. CODECIGUA denuncia meses después la ocupación “indiscriminada de terrenos que fueron asignados para uso colectivo y para trabajos de mejoramiento urbano mediante el decreto antes mencionado”.

Entre el 1996 y el 1997 se inicia la formulación del Plan Cigua impulsado desde CODECIGUA y acompañado por Ciudad Alternativa, con el concurso del gobierno. El plan establece una serie de “proyectos vinculados a las condiciones físico-ambientales, económicas, sociales, y culturales del asentamiento [...] el Plan está estructurado por un cuerpo de políticas y programas de desarrollo como marco de un conjunto de proyectos de mejoramiento urbano”. (Navarro, 2004)

Dicho plan, que tiene como principio fundamental la participación, establece los siguientes criterios que deben ser cumplidos, tanto por parte del Estado como por los/as pobladores/as a través de sus organizaciones, para que esta sea efectiva: “información, consulta, retroalimentación, toma de decisión concertada, colaboración y corresponsabilidad”.

Sobre el tema de la propiedad de la tierra el Plan Cigua establece que “la implementación del deslinde para la nueva lotificación en cada manzana estará sustentada en un proceso de negociación con cada familia que contemple compensación en los casos necesarios”; al mismo tiempo propone que el proceso de regularización de la tierra esté acompañado de “mecanismos legales que controlen, durante un periodo de cinco años, la enajenación de la propiedad y el comportamiento de la renta inmobiliaria”.

En 1998, en el mes de septiembre el barrio sufrió la embestida del huracán George, el cual dejó, a nivel nacional, más de 300 muertes, miles de viviendas destruidas y decenas de miles de familias desplazadas. Para esta fecha apenas el 5% de los proyectos contemplados por RESURE se habían implementados, con respecto a George, Joaquín Gerónimo presidente del CONAU, establece que “se logró atacar La Ciénaga, próximo al puente Juan Bosch, donde se hizo un proceso de saneamiento, la avenida del puerto penetró hasta La Ciénaga y se logró controlar parte de las inundaciones y ocupaciones indebidas”.

Más adelante, en el año 2007, el barrio fue afectado por las tormentas Olga y Noel, cientos de familias tuvieron que abandonar la zona. En años posteriores y hasta la fecha, el barrio ha ido incorporando mejoras en servicios y equipamientos urbanos, en donde las organizaciones comunitarias han fungido como ente articulador entre el barrio y las autoridades junto a organizaciones no gubernamentales, como el IDDI y Ciudad Alternativa. Se destaca los saneamientos de la cañada Bonavides y el Arrozal, pero también las reubicaciones realizadas por el Centro Montalvo entre los años de 2004 y 2005 en las cercanías de la calle primera de La Ciénaga. Esta zona, fue nuevamente ocupada años después.

Nuevamente, en el año 2014, el Estado crea una Comisión Presidencial para la Rehabilitación, Saneamiento, Preservación y Uso Sostenible de la Cuenca de los ríos Ozama e Isabela mediante el Decreto 260-14, este espacio es coordinado desde la Mancomunidad del Gran Santo Domingo. Dicho decreto declara de alta prioridad nacional la rehabilitación, saneamiento, preservación y uso sostenible de la cuenca alta, media y baja de los ríos Ozama e Isabela, así como el desarrollo integral de los asentamientos humanos circundantes, con el propósito de desarrollar de manera sostenible estos importantes recursos naturales, mejorar la calidad de vida y promover la inclusión social de la población y contribuir con el desarrollo socioeconómico del Gran Santo Domingo.

4.3 ACCIÓN DEL ESTADO: EL PROCESO DE TRASLADO

Para los fines de esta investigación el proceso de traslado inicia con el censo del 2016 momento en que se abre la posibilidad de percibir una amenaza u oportunidad con respecto al desalojo.

Entre agosto de 2018 y julio de 2020 se desalojaron 1,594 familias que habitaban en la margen del río Ozama. Este proceso inició luego de que a inicios del 2018 se anunciara, a través de los medios de comunicación, que a estas familias se les iba a entregar una compensación económica.

En este apartado se pretende realizar un análisis sobre el proceso, usando como referencia el protocolo delimitado por la URBE y las informaciones extraídas de las entrevistas a profundidad a dirigentes comunitario, jefes/as de hogares desalojados, personas por desalojar, grupos focales con afectados/as, talleres realizados con los/as representantes de las organizaciones comunitarias.

El 29 de agosto del 2018 se implementa el piloto para el traslado de las primeras 16 familias en el sub-barrio de Los Guandules. La forma en la que se organizó generó mucho desconcierto en los/as habitantes del barrio, evidenciando un conflicto entre “los propietarios de casuchas” y los inquilinos (Vásquez, 2018). Se identificaron 19 casos que no pertenecían al padrón y hubo ocho familias que no pudieron salir ese día porque recibieron amenazas de terceros (familiares en algunos casos). (URBE, 2018)

“María de Jesús, una anciana de 90 años, con 40 años residiendo en la casa marcada con el número 41, cayó desmayada al ver a una brigada sacar los trastes de su hogar en contra de su voluntad, ya que el cheque que llegó con su nombre era de RD\$680 mil, con los que no encontraría donde comprar un nuevo techo [...] Pablo de Los Santos, quien tiene una casa y una fábrica de embutidos marcada con el número 27, esperaba con tristeza el desalojo, debido a que URBE ofrece RD\$1.2 millones, con los que no podrá comprar una propiedad parecida en ningún lugar”, Ramirez, J. M. (30 de agosto 2018).

Este piloto evidenció que no se tenía un consenso claro con los/as beneficiarios/as y afectados/as del proyecto. A raíz de esta situación, el día 4 de septiembre, la URBE cuelga en su página web un artículo aclaratorio titulado “NDS, otra mirada, la experiencia piloto” (URBE, 2018). en el cual se intenta “puntualizar algunas informaciones que fueran publicadas y que se alejan de la verdad”.

El piloto se realizó con el objetivo de observar y mejorar los protocolos y su implementación para las próximas 25 familias. Reconocen además que no existe posibilidad de “producir un conjunto habitacional integral, para acoger a más del 30% de la población ubicada en zona de alto riesgo” de manera que “la intervención en vez de producir un nuevo conjunto habitacional integral para estas familias al borde del río, prioriza el riesgo y la necesidad de más de 45,000 ciudadanos”.

En este documento se plantea que “el padrón del lugar” es lo que les permite “conocer el lugar, poder consensuar los valores de compensación según la necesidad familiar, tener registrada, lavada y valorada cada una de las casas afectadas”. A partir de él se determina quiénes son parte del proyecto y quiénes no lo son, estableciendo que la fecha de corte es diciembre 2016 y que “todo aquel ‘vivo’ que llegó al lugar buscando ‘que le salga algo’ está debidamente identificado”. Por último, aclara que se crearon protocolos de manejo para cada situación que se presente con el Padrón. De esta misma publicación se obtuvieron los componentes del protocolo aplicado en esta primera experiencia de traslado, en el contexto de esta investigación, estas son las acciones del Estado identificadas a partir de los documentos oficiales y de las entrevistas y grupos focales: el padrón, validación del padrón, valoración de la mejora, convocatoria e inducción, la entrevista y acuerdo, y el traslado, de manera transversal se encuentran los mecanismos de participación.

El Padrón

El padrón es el mecanismo de validación y el punto de referencia que permite a la URBE identificar los casos para delimitar respuesta, se construyó a partir de un censo realizado por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) durante los meses de noviembre y diciembre de 2016, en lo adelante, se hacían revisiones, por la URBE, en las zonas por desalojar. El objetivo de esta acción es identificar modificaciones en la estructura habitacional. En la publicación de URBE (2018b) titulada “Los casos fuera del padrón”, se reconoce un elemento importante de todo este conflicto, y es el hecho de que previo al anuncio formal del proyecto, mientras se realizaban los trabajos censales, la comunidad comenzó a sospechar sobre la futura intervención, lo cual, según la URBE, “es un atractivo que produce una movilización que pretende modificar el padrón base”.

Se aclara que “se tiene la precisión de cada una de las viviendas que no estaban y que por ende no son parte del padrón”. El presidente Danilo Medina el 7 de marzo del 2017, en una visita de inauguración del proyecto junto a la dirigencia comunitaria, aclaró que:

“Este es un proyecto millonario, esto le va a costar al Estado muchos millones de pesos, y, por lo tanto, ustedes tienen que ser aliados de la comisión que va a trabajar con ustedes, esa gente que viene a construir casuchas, para luego

decir que tienen diez años viviendo aquí, y que si se va a construir apartamentos hay que darles uno, díganles que se vayan” (Diario Libre, 2017).

Los casos identificados en el padrón se agrupan en “afectados” y “fuera del padrón”. El primero, se refiere a “aquella persona física o jurídica que se encuentra ocupando legal o ilegalmente los terrenos que el Estado requiere para ejercer su rol social: liberaciones de zona de riesgo, construcción de infraestructura urbanas, equipamientos sociales, espacios de interés social y bien general”. Mientras que el segundo, se refiere a las nuevas ocupaciones fuera de la fecha de corte establecida por el censo (2016), específicamente “mejoras desocupadas, subdivisión de mejoras (aumento de número de familias en una vivienda, aumento de número de locales comerciales), nuevos integrantes del núcleo familiar (aumento de número de personas), cambios de ocupantes (reclamantes que expulsan a los inquilinos para beneficiarse de la compensación económica) (URBE, 2018b).

Dentro del grupo de las personas afectadas se especifican los siguientes casos:

1. Poseedor de mejora y residente en la vivienda
2. Inquilino residente en la vivienda
3. Reclamante de mejora, no residente en la vivienda
4. Poseedor de local comercial
5. Inquilino de local comercial

Mientras que los casos fuera del padrón son:

1. Mejoras desocupadas, ahora ocupadas
2. Nuevas construcciones
3. Cambio de ocupante de mejora

En el documento antes citado se menciona que, “el protocolo aplicado para aquellos casos que no pertenecen al padrón, se acoge al proceso legal establecido para la movilización de las personas, que no poseen derechos reconocidos sobre el suelo que ocupan” y por lo tanto “ameritan el uso de la fuerza pública”.

Es importante resaltar el hecho de que se reconoce dentro del mismo grupo de personas afectadas tanto a propietarios legítimos como los que no. Sin embargo, esta

clasificación no se basa en el hecho de estar o no ocupando una zona de riesgo o área verde como la declarada por el Cinturón Verde, sino que se basa estrictamente en las condiciones de “legalidad” que instruye el sistema jurídico dominicano con respecto al registro y propiedad de los inmuebles.

Esta camisa de fuerza categoriza al reclamante de mejora no residente como invasor “de suelo que se lucra sin pagar ningún tipo de impuesto al fisco, estableciendo una relación de beneficio económico del bien, en detrimento del patrimonio de personas pobres a quienes le alquila”. Esta clasificación se da independientemente de la realidad social que impera en la zona, al mismo tiempo, considerando que la vivienda es también una fuente de ingresos, es lógico que sea utilizada para eso.

También es cierto que, en este contexto, quien esté en mejores condiciones económicas tienen mayores posibilidades de establecer mercados monopólicos de vivienda informal. En este escenario el inquilino es una víctima del mercado informal de viviendas.

Validación del padrón

Ante la ausencia de una documentación que avale el tipo de tenencia que se tiene de la vivienda, el mecanismo generado es la verificación por parte del presidente de la Junta de Vecinos (JV) a la cual pertenece el caso. Estos tienen la responsabilidad de validar el padrón bajo acta notarial.

Esta es una gran responsabilidad para ser otorgado a una sola entidad barrial. Este ha sido uno de los motivos de mayor disputa al interior del barrio, ya que esto le atribuye al presidente de la JV el poder de decidir sobre el destino de sus vecinos. Dado los niveles de formalidad que le exige el proyecto a la comunidad, este proceso debió contar con mecanismos de validación colectivos para evitar conflictos personalizados o presiones innecesarias de malhechores. Es posible que no todos los integrantes del perímetro de la junta de vecinos siquiera conozcan a su supuesto representante ante la URBE.

Valoración de la mejora

El 4 de enero del 2018, mediante una entrevista en un medio local, se anunció que el 67% del terreno era “no urbanizable” (no queda claro ni se define lo que significa, ni a qué parte se refieren) y que una parte de la franja que colinda con el río es zona de

alto riesgo. Esta franja, en parte, corresponde, según un estudio del Departamento de la Armada de Estados Unidos realizado en 2001, a los períodos de retorno de entre 2 y 10 años⁷.

El área en cuestión es considerada como una zona de alto riesgo, y comprende, al igual que en la “vieja” Barquita, todas las viviendas que se encuentran por debajo de 3m de altura sobre el nivel del río, lo que en parte incluye los 60 mts que corresponden a Medio Ambiente según Ley 64-00. Recientemente, luego de un año de estudios, se confirma, que estos terrenos pertenecen en su mayoría al Estado y en una minoría a particulares.

Dicho anuncio causó un revuelo en el barrio porque al mismo tiempo **se informó que no se iban a construir viviendas para los desalojados/as sino que se iba a entregar una compensación económica**. Este comunicado se realizó fuera del espacio de concertación que se había creado alrededor del Decreto 260-14 que crea la Comisión Presidencial para la Rehabilitación, Saneamiento, Preservación y Uso Sostenible de la Cuenca de los ríos Ozama e Isabela y que estuvo funcionando con reuniones regulares y participación activa de las instituciones estatales involucradas (protagonizado por la URBE) durante el año 2017.

Muchas de estas familias se enteraron a través de la prensa que iban a ser desalojadas y que la única alternativa que se les planteaba era esta compensación, en una especie de “o lo tomas o lo dejas”. Inmediatamente salieron banderas apoyando, por un lado, la indemnización y, por otro, “el casa para casa”⁸, es decir, que se les garantice vivienda tras ser desalojados.

Según Naciones Unidas, “los desalojos requieren una plena justificación dados sus efectos adversos sobre una gran cantidad de derechos humanos internacionalmente reconocidos”. El documento titulado “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo”, indica que cualquier desalojo

⁷ Comprobado a través de los planos elaborados por Atelier Metropolitano.

⁸ Expresión que hace referencia a la demanda de que el Estado impulse que cada familia salga de una vivienda hacia otra como medida para garantizar y proteger el Derecho a la Vivienda.

debe: estar autorizado por la ley; llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos; hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar general; ser razonable y proporcional; estar reglamentado de tal forma que se garantice una indemnización y rehabilitación completas y justas; el documento resalta que estos requisitos son aplicables a todas las personas vulnerables y a los grupos afectados, independientemente de si poseen un título de propiedad sobre el hogar o los bienes en virtud de la legislación nacional.

Según el tipo de ocupación, ya sea propietario/a, poseedor/a, reclamante o inquilino/a, se determinan unos criterios de pago. Para aquellos casos en los que la persona pueda demostrar tener titularidad formal de la tierra o la vivienda se establece “una indemnización basada en los valores establecidos por la Dirección de Catastro Nacional”, y a partir de este valor inicia la negociación.

Para los casos que carecen de esta garantía jurídica se asignan dos tipos de compensaciones económicas: la primera parte del valor de la mejora “establecido por la Dirección de Catastro Nacional, bajo el entendido de que en calidad de invasor NO CORRESPONDE ninguna indemnización más bien una ayuda para devolver la inversión de la persona que construyó en un terreno ajeno”; y la segunda parte atribuye valores a la cantidad de miembros, mientras mayor sea el número de integrantes de una familia, mayor la compensación. Distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 1. Valoración del Hogar

Cantidad de integrantes censados	Valor asignado
1 a 2 personas	RD\$250,000.00
3 a 5 personas	RD\$350,000.00
Más de 6	RD\$450,000.00

Fuente: elaboración propia en base documentación oficial de URBE.

Sorprende que no se tomarán en cuenta otros criterios para abordar la compensación como, por ejemplo: víctima de violencia de género, la condición de salud de los integrantes de la familia, personas con discapacidad, envejecientes, cantidad de personas menores de edad.

De manera que los/as poseedores/as (por ocupación ilegal o por compra informal antes de la fecha de corte) son beneficiados/as con el pago del valor de la mejora y por la cantidad de integrantes de la familia. Los casos de reclamantes solo recibirán el valor de la mejora mientras que los de los inquilinos, solo el valor asignado “según la cantidad de miembros en el núcleo familiar”.

Ante el conflicto entre quienes exigían “casa para casa” y quienes respaldaban la compensación económica, las organizaciones, especialmente las de La Ciénaga, entregaron un documento a la URBE con un listado de opciones para ofertar a los/as afectados/as de manera que se proteja el Derecho a la Vivienda.

El debate entre “casa para casa” y compensación económica evidencia que no hubo una consulta con las partes afectadas sobre las alternativas a la compensación económica (Jimenez, 2018). Las organizaciones comunitarias y la iglesia propusieron realizar una consulta en toda la franja del río para obtener información directamente de los/as afectados/as sobre sus preferencias.

El levantamiento se realizó entre los días 25 y 27 de enero del 2018, se utilizó el área definida por el Atelier Metropolitano para delimitar la zona. El censo comunitario solo se pudo efectuar en la franja afectada de La Ciénaga. En el caso de Los Guandules, la dirigencia comunitaria, fraccionada por perímetro de Junta de Vecinos, impidió que se hiciera el levantamiento bajo la excusa de que “esto cuestionaba su legitimidad” ante la URBE, ya que habían realizado asambleas donde la gente pedía dinero.

Convocatoria e inducción

Una vez validado el caso por la o el presidente de Junta de Vecinos, la URBE les envía una comunicación por escrito y sin intermediarios, según el tipo de ocupación, entre los/as jefes/as de familia y el proyecto donde se les “reitera a las personas que es un proceso totalmente gratuito y que obedece a un orden y una prioridad”. Para aque-

llos que tienen garantía jurídica “los valores de referencia para las negociaciones se establecen entre los avalúos [...] según el caso: terrenos, edificaciones, negocios u otros tipos de usos”.

“En esta fase, a los convocados, se les explica el porqué del proyecto, cuál es su situación, los plazos, procesos sucesivos, se les informa los criterios de las compensaciones y el protocolo de mudanza, concluido este primer encuentro, las personas reciben la cita (hora y fecha) de la entrevista donde se le presentará los valores según su caso”⁹.

Este momento representa el primer intercambio cara a cara formalmente con los representantes del proyecto, en este caso el Equipo Social. Se les explica el proceso de compensación o indemnización de la propiedad y se consensua una cita para la firma de acuerdo.

Entrevista y acuerdo (Negociación)

En la entrevista participan el equipo legal de la urbe, la persona afectada y según alegan varias de las personas entrevistadas, el encuentro es acompañado por un militar que se mantiene en la puerta.¹⁰

Cita sobre presencia Militar

“Cuando una familia iba a ser desalojada, esa familia era invitada a las oficinas de la URBE, aquí en La Ciénaga. Entonces, bueno, se sentaban con la persona. El abogado le decía: ‘mira esa es su casa, esa su familia, eso es de usted’, todo esto, ‘eso fue valorado en tanto’. Entonces, la gente decía... la gente me decía a mí, y le decía al grupo que estábamos llevando ese proceso: ‘padre, mire, es que me están diciendo que me van a dar 250 mil, 300 mil pesos, y yo no acepto eso, porque mi casa vale mucho más que eso. Entonces, ellos me están amenazando para que yo firme’. ¿Cómo fue la amenaza? Que pararon un policía atrás. Un militar paraban. Y le decían: ‘mira como quiera

9 <https://app.box.com/s/a42ta31e97c28wup16t0bvmngqx8uxty>

10 Es importante señalar que la URBE ha instalado una oficina en La Ciénaga en el primer nivel de la Casa Comunitaria de Justicia.

tú te vas. Tú firme' o no firme', eso e' lo que te vamos a dar. Como quiera tú te vas'. Entonces eso generaba que sí pudiera haber amenaza en ese sentido. Eso yo no te lo puedo confirmar, porque yo no estuve ahí. Pero sí, más de, qué sé yo, 50 o 60 familias me decían lo mismo. Entonces, eso quiere decir que sí, hubo un proceso de amenaza en ese sentido". (Entrevista a Eduard Rafael Figueroa, 2020)

De manera que "de estar de acuerdo con los valores presentados, la persona afectada firma un acuerdo de descargo en el cual acepta el valor de la compensación y autoriza a la URBE la demolición de la mejora que ocupa luego de ser entregado el cheque correspondiente". Es relevante aclarar que una vez firmado el acuerdo las familias no recibieron la compensación en ese preciso momento. Se les entregaba una copia del cheque como medio para verificar el monto acordado.

En los documentos oficiales no especifica cuál es el protocolo que se aplica en caso de que la familia no esté de acuerdo con el monto ofrecido.

Existía el rumor de que les podían cambiar el monto, esto fue desmentido por la URBE públicamente en varias ocasiones. Sin embargo, esta confusión tiene gran relevancia; indica que las informaciones sobre el proceso, las implicaciones y la forma en que se estaba haciendo no estaba consensuada con el conjunto de los/as afectados/as o estos no querían que esa información fuera pública.

En esta entrevista se les informaba a los/as afectados/as que estos no tenían derecho sobre la cosa por la cual se les va a compensar. Para la URBE los/as afectados/as "no necesitan asesores ni intermediarios, que no es una negociación". (URBE, 2018)

Esto representa una clara violación del Derecho a la Vivienda, según lo establecido en la normativa internacional sobre los procesos de traslado. Esta estipula que los gobiernos deben conceder "una seguridad jurídica de tenencia a todas las personas que están actualmente amenazadas de desalojamiento forzoso y a que adopten todas las medidas necesarias para proporcionar una protección completa contra los desalojamientos forzosos, sobre la base de la participación, la consulta y la negociación efectiva" (ACNUDH, 1996).

Traslado de las familias

Una vez firmado el acuerdo de descargo se procedía a entregar al departamento financiero, para iniciar el proceso de pago, el expediente del caso integrado por: “acta notarial de validación por parte de los representantes, el avalúo de Catastro Nacional, el Acta Administrativa del Comité de Compras de URBE que establece los criterios, la declaratoria jurada, la tasación comercial”. El proceso interno para poder disponer de los fondos para efectuar el pago a los/as afectados/as se toma alrededor de 3 semanas.

Durante este tiempo, el área social de URBE, se acerca a las familias con el objetivo de “dar las orientaciones oportunas de qué llevar, qué no llevar, las coordinaciones sobre el nuevo domicilio seleccionado por cada familia y las precisiones sobre el protocolo de traslado”, aspecto que consideran “fundamental para este proceso de desapego del lugar”.

Al mismo tiempo, se notifica a las familias sobre el plazo y las fechas en que se hará efectiva la mudanza, dando tiempo, según argumentan, para que “las familias puedan organizar sus enseres y estén preparadas para salir” (ibidem).

Un elemento fundamental es que, llegado el día de la mudanza, las familias tienen que haber tomado la decisión del lugar al cual se van a trasladar. Pero más importante aún, el cheque se les entrega el día que se les desaloja. Esto presenta varias situaciones que pudieran significar una vulneración del Derecho a la Vivienda.

Primero, cada familia debe tomar una decisión muy importante al determinar, no solo si va a adquirir, alquilar o arrojarse, sino también, dónde lo haría. Esto, sin ningún tipo de acompañamiento y sin los recursos para hacerlo, dificulta las opciones. Cada familia es un caso y la decisión dependerá del acceso que estas tengan a informaciones claves sobre el mercado inmobiliario (formal o informal) y de los capitales económicos, sociales y culturales con los que cuenta.

Hasta ahora, según las informaciones oficiales publicadas por la URBE, de las 1,594 familias desalojadas, un 13.13% compró (no se verifica si a través del mercado inmobiliario formal o informal), un 35.01% alquiló, un 37.02% se arrojó en casa de familiares, y un 14.84% corresponde a casos especiales. Sobre este último no se cuenta con información para poder delimitarlo.

Sobre los destinos elegidos por los/as afectados, un 35.39% permanece en el barrio, un 47.40% se trasladó al “Gran Santo Domingo”, un 2.37% al interior del país y, nuevamente, un 14.84% se refiere a casos especiales.

Las viviendas una vez que son deshabitadas pasan a ser demolidas ya sea por las mismas familias (que lo soliciten), por la comunidad o por las personas asignadas por la URBE.

El interés de las familias y de la comunidad por demoler las viviendas es para tener acceso a materiales de construcción para intercambio o para consumo propio o de familiares o allegados.

4.4 SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA

Como se plantea en el Estado del arte, la seguridad de la tenencia, en algunos casos, es entendida como un asunto dual, donde, por *default*, las formas de tenencia informales se consideran inseguras y las legales seguras. Esto se debe a la noción de que los derechos de propiedad protegen frente a cualquier violación al espacio de quien los sostiene, mediante los recursos legales existentes. Si bien en teoría esto es la manera en que funcionan las cosas, la realidad de la forma en que se manifiesta la seguridad de la tenencia en los países en desarrollo no es tan sencilla. “El enfoque dualista de la legalidad y la ilegalidad ignora la complejidad legal de los acuerdos de tenencia y debe ampliarse para incluir más categorías de tenencia que las meramente legales e ilegales”. (Van Gelder, 2009)

La perspectiva incremental de la seguridad de la tenencia desafía la proposición de que la informalidad, desde el punto de vista legal, automáticamente significa inseguridad de la tenencia. Esta sostiene que la legalidad significa seguridad, pero valida los distintos matices que la seguridad de la tenencia puede tomar en la práctica. Tomando esta perspectiva, al analizar el caso de Domingo Savio, se reconocen los métodos usados por las personas empobrecidas para mejorar su situación habitacional como formas alternativas de obtener los beneficios que se derivan de tener un título formal. Esto último, sobre la base del reconocimiento del papel que juegan los vínculos

comunitarios y las relaciones sociales en la legitimación de reclamos y derechos; entendiendo que el Estado no es la única fuente de seguridad. (Hollingsworth, 2013)

Esta perspectiva incremental reconoce que a menudo uno puede poseer seguridad de *facto*, aunque carece de seguridad legal (*de Jure*). Por ejemplo, los ocupantes ilegales en tierras estatales pueden haber vivido en un lugar durante mucho tiempo, lo que atrae una legitimidad considerable a sus reclamos y reduce el riesgo de que el Estado trate de desalojarlos. Por el contrario, también es posible tener derechos *de jure* que están desprotegidos, lo que resulta en un estado de inseguridad *de facto*. Esto puede surgir cuando el sistema de administración de tierras carece de la capacidad para hacer cumplir los derechos; un buen ejemplo sería cuando un banco no puede recuperar o vender la propiedad de un moroso debido a la disensión y protestas generalizadas de la comunidad. (Hollingsworth, 2013)

La perspectiva incremental reconoce la seguridad *de facto* y *de jure* de tenencia. Sin embargo, pierde de vista el importante rol de la percepción en la definición del nivel de seguridad de la tenencia que tengan las/los habitantes de un barrio. Dentro de la perspectiva incremental, en la informalidad, las casas se edifican y reciben mejoras a medida que se dispone de dinero a través del tiempo; legalmente, la posibilidad de construir y mejorar una vivienda es uno de los beneficios emanados de tener un título formal, sin embargo, en la informalidad, como forma alternativa, esto se hace sobre los beneficios que otorga el contexto en el que se desarrolla la práctica, siendo este uno cuyos procesos culturales, políticos e históricos permitan la permanencia de la misma (Hollingsworth, 2013). Algunos autores como Van Gelder (2009) dirían que esta práctica, es definida según la expectativa que tienen los habitantes de no ser desalojados basada en su propia lectura del contexto como uno que le permite el nivel de seguridad suficiente como para invertir en construir y realizar estas mejoras. Es decir, no se puede analizar las distintas fuentes de seguridad encontradas fuera del Estado, sin llegar a analizar si los vínculos sociales y comunitarios son considerados por los moradores como suficientes para legitimar sus derechos y reclamos, por ende, brindándoles seguridad que les permita disfrutar de los beneficios otorgados por un título formal.

Es por lo antes explicado que para analizar el caso de seguridad de la tenencia en Domingo Savio se toma en cuenta la seguridad de la tenencia “visto como un concepto compuesto con tres elementos constitutivos: la percepción del habitante con respecto a su situación, el estatus legal de su tenencia y las condiciones de facto”. (Van Gelder J., 2010b)

Este análisis se basa en lo expresado por los comunitarios de La Ciénega y Los Guandules, que participaron del grupo focal realizado en el marco de la investigación (GF), y en lo dicho en las entrevistas realizadas al líder comunitario que dirigió el proceso estudiado (LC) y a la abogada nombrada por la URBE para brindar asistencia en el proceso de levantamiento catastral de los inmuebles que conforman el proyecto y donde se encuentran los barrios, a los fines de determinar la situación de derecho de propiedad sobre esos inmuebles (A). Todas las afirmaciones generadas a partir de este análisis, sólo reflejan la percepción de las fuentes abordadas, tomando en cuenta lo expresado por Rodríguez y Rudolf (2012) “La realidad se construye subjetiva e intersubjetivamente. Por lo tanto, el significado que las personas otorgan a las experiencias es una información relevante a la hora de intentar comprenderlas”.

Basados en la definición de seguridad legal de la tenencia descrita por Van Gelder (2010) en su publicación “Seguridad de la tenencia y mejoras de viviendas en Buenos Aires”, para descubrir la situación de **seguridad legal** de lugares intervenidos por el proyecto Nuevo Domingo Savio, analizamos la presencia de un documento oficial, reconocido por el Estado, que acredite que son propietarios o están alquilados en la vivienda donde viven. La presencia de dicho documento en los moradores de La Ciénega y Los Guandules es casi nula.

“...el gobierno decidió intervenir esos barrios en el que las personas se encuentran en una situación precaria, tanto desde el punto de vista de la vivienda, como desde el punto de vista inmobiliario, porque son personas que habitan ahí pero que no disfrutaban el derecho de propiedad”. - A

Dentro del grupo focal solo hubo una excepción que tiene papel de compra actualmente:

- *“¿Ya hace cuánto de eso?”*
- *No, 2 años. Pa’ ahora pal desalojo¹¹.
Pero antes de esos dos años no tenía.*
- *Pero antes de, ¿usted no tenía papel?*
- *No. El hombre no hubiera llegado a darme papel”. - GF*

Para determinar el estado de la **seguridad de facto** de tenencia, se observó la frecuencia de los desalojos, y la actitud y acciones de las autoridades (Van Gelder & Luciano, 2015).¹²

En cuanto a la frecuencia de los desalojos. De manera unánime, el grupo respondió que antes del inicio del proyecto del nuevo Domingo Savio, no hubo desalojos en el barrio. Sin embargo, en la entrevista con el líder comunitario, este comunicó que sí hubo una zona que se intentó desalojar, pero la iglesia intervino e hizo que ese proceso se detuviera. Más adelante, el mismo se cayó, tras la entrada de Leonel Fernández al poder.

“Todos saben que, para nadie es un secreto, [que] desde los años noventa a finales de los ochenta por ahí, siempre esta zona de la marginal del río, toda esa parte de ahí, ha querido ser desalojada. El gobierno de Joaquín Balaguer se metió mucho en esto, en los años 90 hubo un tranque que nadie podía arreglar su casita, la iglesia en este tiempo hizo lo posible por entrar en proceso [de negociación] con el gobierno porque sabíamos que necesitábamos una intervención, esa intervención era justa y necesaria...pero de la manera como el gobierno lo quería hacer no era lo más justo. Entonces la iglesia enfrenta ese proceso, y hace que ese proceso se frene... había el stop de que nadie podía arreglar su casa, [y] tampoco nadie podía tumbar una casa; o sea, el gobierno no podía venir a tumbar casas, hasta que no llegáramos a un diálogo,

11 Aquí y en cualquier cita más adelante, esta expresión se refiere tras el inicio del proyecto Nuevo Domingo Savio.

12 La seguridad de facto se trata de descubrir cómo se ve la seguridad de la tenencia in situ. En la publicación citada se fundamenta por qué estos son elementos para medir esta seguridad.

un acuerdo entre las partes – el gobierno, la iglesia y la comunidad –. Bueno, entonces eso se frena y después ese stop se cae; yo creo que [se cae] con el gobierno de Leonel Fernández, creo yo que [Leonel] es que quita eso sí. Ya la gente se olvida del desalojo y comienzan entonces a arreglar su casita, el barrio fue creciendo ya desde ahí”. – LC

Tras el inicio del proyecto del Nuevo Domingo Savio, sí se reportó la presencia de desalojos. En algunos casos, llevados a cabo sin otorgar indemnización a quienes estaban siendo desalojados. Siendo la seguridad de la tenencia considerada como la protección contra los desalojos, la presencia de los mismos bajo estas condiciones se ve como una laceración a la misma.

- *“P1. Oh, hay desalojos también, por eso uno tiene temor, porque hay desalojos que por tu no tener título de propiedad te tiran la casa arriba. O sea, te dejan en la calle, con familia, con hijos pequeños y ellos no se conducen de nada de eso.*

- *E. ¿usted ha visto eso pasar aquí?*

- *[grupo] No. En los Guandules fue que sucedió esa cosa.*

- *E. ¿Que los saquen y no le dan dinero?*

- *P2. Ni 5 centavos. Yo conozco una amiguita mía que se llama Evelina, esa tiene dos niños. Eso fue nada más: saque lo suyo y váyase.*

- *¿Pero aquí en Domingo Savio?*

- *P2. Sí claro, con el proyecto de aquí. Y [esa] fue una sola, pero ¿cuánta gente ellos sacaron sin darle ni 5 centavos? Pila, pila.” – GF*

Sobre la actitud de las autoridades. La misma se valoró negativa por los comunitarios¹³, ya que se considera que más que priorizar el trato sensible a los derechos, vulnerabilidades y vivencias de los habitantes, se priorizó el hecho de que estos estaban sobre propiedad que no les pertenecía.

13 Al decir comunitarios, aquí y en el resto de este acápite, nos referimos a los participantes del grupo focal y al líder comunitario entrevistado.

“...Yo no siento que el Gobierno tuvo una postura humanista, porque pensó más en una estructura en una estructura de block cemento, pensó más [en] esto que en el pensar de la gente; o sea, pensó más en que los terrenos son del Estado, en que ‘usted no tiene nada que buscar porque usted se está aprovechando ese terreno’. Eso era lo que decían, decían ‘no, es que esa gente viven ahí, pero esos terrenos no son de ellos, esos terrenos son del Estado, son invasores’, [aun] cuando se sabe que ellos vinieron ahí por otros desalojos, que ocurrieron en otro sitio y lo mandaron a vivir para acá; entonces, ellos hicieron su casa como pudieran hacerlo, porque a ninguno [le dieron] un título y vivían ahí. Entonces como que la opción que se tomó no valoró el sentir de la gente, no valoró al material humano que era que había que valorar, yo siento que las instituciones gubernamentales no le pusieron empeño a la vida humana en ningún sentido”. - LC

El efecto negativo de esta actitud en la seguridad de la tenencia de las y los habitantes se manifestó en los desalojos, el trato brindado a los propietarios que alquilan sus casas en el barrio, y la prohibición a hacer arreglos a las viviendas. Se piensa que la razón por la cual se dieron estas situaciones es por el sentido de autoridad que tienen los tomadores de decisiones sobre la propiedad construida por los comunitarios. Basado en su perspectiva de que se está facultado a decidir sobre lo construido en el terreno del cual se tenga derechos de propiedad, sin importar quién fue que construyó y bajo qué condiciones.

“Ellos entienden que ellos son dueños y pueden hacerlo”. – GF

Profundizando en lo anterior, se cree que la manera en que han sido llevadas a cabo estas acciones está condicionada por el argumento de que los habitantes no tienen derecho de propiedad sobre los terrenos; sostener esta fundamentación es considerado injusto por los comunitarios ya que, si bien estos no tenían seguridad legal de tenencia, esto era lo normal en el barrio. La normalidad de no tener título, combinado con el tiempo que llevan viviendo ahí, es considerado suficiente por ellas y ellos para legitimar el derecho de las personas sobre las propiedades construidas en el suelo del barrio, y, por ende, se entiende que la actitud de las autoridades en el desarrollo del proyecto debió ser distinta, teniendo como consecuencia acciones más justas para los moradores.

"...Entonces lamentablemente hay cosas que muchas veces son muy injustas. En cuanto a que nadie [tiene título], lamentablemente aquí, ningún ser humano tiene título de propiedad, porque el Estado, e' el que tiene to'. Aquí el que ha sacado un título y tiene propiedades, ha sido base de artimaña, de truco, vienen y se la quitan a [uno], 'que yo soy fulano de tal, y que esto'... Lamentablemente aquí, nadie tiene nada, la existencia nada más, nosotros que vivimos. Y los trabajo' que nosotros' pasamo', muchas veces el sacrificio de ute hacer una casita para usted vivir". - GF

"...No es justo que ya en las condiciones que uno vive... [le digan desde hace tanto tiempo a uno] "no construyan, no pueden construir, que esto, que lo otro" (Participante: una realidad), y las casas cada día más, cada día más [peores]... la que peor vive allá atrás soy yo". - GF

En esa misma línea, esta actitud se vio plasmada en la manera en que condicionaban a los moradores a aceptar los términos de la URBE, incluso cuando estos les comunicaban que lo que les estaban ofreciendo no era suficiente para satisfacer sus necesidades de vivienda.

"...Cuando una familia iba a ser desalojada, esa familia era invitada a las oficinas de la URBE, aquí en la Ciénaga. Entonces, se sentaban con la persona, y el abogado le decía 'mira esa es su casa, esa es su familia, ese es usted, todo esto fue valorado en tanto', entonces, la gente decía, la gente me decía a mí y le decían al grupo que estábamos llevando ese proceso, [...] mire es que me están diciendo que me van a dar \$250,000, \$300,000 pesos. pero yo no acepto eso porque mi casa vale mucho más que eso, entonces, ellos me están amenazando para que yo firmé' ¿cómo fue la amenaza? Que paraban un policía atrás, un militar parado; o le decían 'mira como quiera tú te vas, tu firme o no firme eso es lo que te vamos a dar, como quiera tú te vas'. Entonces eso generaba que sí pudiera haber amenazas, eso yo no te lo puedo confirmar porque yo no estuve ahí, pero más de, ¿qué sé yo?, ponte tú 50 o 60 familia me decían lo mismo. Entonces es decir que sí hubo un proceso de amenaza en este sentido de que 'he obligado que te tiene que ir y punto' tú no tienes que

pensar en tus derechos. Entonces, cuando a ti te no te hacen pensar, cuando a ti no te ofrecen tus derechos entonces te están amenazando”. - LC

Esta perspectiva de los comunitarios sobre una actitud del Estado que prioriza el derecho de propiedad sobre las vivencias, posibilidades y necesidades de las personas, hace contraste con la de la abogada contratada por la URBE. Esta considera que la actitud del Estado se inclina hacia proteger a los habitantes del barrio, priorizando subsanar sus necesidades más básicas.

“...la intervención del Estado era la mejora urbana del sector o es la mejora urbana del sector para: abrirlo a la ciudad de una manera comfortable para sus habitantes; resolver el problema inmobiliario del mismo; que se construyan espacios recreativos para cubrir todas las necesidades de sus habitantes, educativas, recreativas, de salud para el desarrollo de los habitantes...”. – A

Relativo a las acciones de las autoridades. Uno de los principales factores que salió a relucir por parte de los comunitarios es que existe una diferencia entre la manera en que las autoridades respondieron a la situación habitacional del Domingo Savio, basada en el lugar. En el caso de La Ciénega, la respuesta fue combinada (casa por casa y compensación económica). En el caso de Los Guandules, se les otorgó dinero. Esto último generó mucha inseguridad, debido a varios puntos:

- a. El dinero otorgado a los inquilinos y propietarios que vivían en su vivienda, no fue considerado suficiente para poder reubicarse exitosamente y/o recuperar la inversión que hicieron en la vivienda que estarían perdiendo.

“Hay personas que compraron un terreno para no gastar el dinero, cosas que yo me la hallo bien, pero compraron el terreno, pero no construyeron, porque no le dio el dinero para construir, entonces tienen un terreno baldío ahí y viven en otro sitio, entonces tienen que pagar para que le cuiden el terreno y ese fue un problema”. – LC

- *“No porque... si por lo menos sacan a uno de donde uno tiene X tiempo viviendo, que tuvo su familia ahí... y a usted no le da con qué usted construir más para delante, pues eso es un engaño.*

- *O comprar en otro lado que tú por lo menos puedas construir y puedas hacer algo, que valga la pena.*

- *Eso mismo, sí, comprar, hacer algo. Que no salgas con las dos manos en la cabeza, vuelto loco. Pero yo misma, yo tenía un dolor de cabeza que...”. – GF*

“...A nosotros los sufridos, que bastante trabajo pasamos, que todo lo pasamos y de todo, y eso es todo lo que tenemos, y van y nos sacan de ahí entonces y no nos dan siquiera para uno poder comprarse una casita... ¿A qué camino podemos salir? Que nos jodemos, el que se jodió, se jodió y ya. Ellos no tienen que ver con nada de eso”. – GP

“...Entonces, cuando nos llegó el proyecto de desalojo, me dieron 40,000 pesos, entonces yo duré mucho con ese cuñado enfermo buscando casa y buscando casa y duré casi 3 meses buscando casita...”.

- b. La compensación otorgada a los propietarios de vivienda que tenían una casa en alquiler dentro del perímetro del proyecto (en su mayoría personas pobres que también residen en Domingo Savio), fue sumamente mínima y no suficiente para conseguir otra casa o igualar la inversión que hicieron en la que perdieron. Esto se debe a que el proyecto priorizó remunerar a los inquilinos, y otorgar a los propietarios el valor de la vivienda que emitía Catastro. Esto repercutió de manera negativa en la seguridad de la tenencia ya que el ingreso de ese alquiler forma parte de la subsistencia de las familias pobres que pusieron en alquiler esa casa, pudiéndolos dejar en una posición en la que no pueden costear las implicaciones de mantener la vivienda donde viven.

“El trabajo del dueño, el esfuerzo del dueño de hacer esa vivienda, ¿dónde queda? Ejemplo yo, llego a mi casa, y después me pongo a trabajar para yo vivir de esa casa, si me la quitan a mí para darla a otra persona, ¿hmm? Con 18 mil pesos, 20 mil pesos, no se vive, ¿entiende? yo tengo mi casa, no tiene papel. Este hombre me cayó enfermo, yo tengo una pieza atrás, yo la tengo alquilada, ojo, se la alquilé a mi hijo porque para yo meter a un particular que me de trabajo, digo bueno, lo voy a poner ahí, porque él me estaba trabajando, con lo mismo de que cayó enfermo, yo le estoy trabajando y él necesita medicamentos, son caros. Necesita medicamentos y yo necesito ingreso... ¿me entiende? Entonces ¿cómo tú me dice, que, si yo tengo mi vivienda para vivir de ella, o para beneficiarme de ella, me la vas a quitar a mí, para dársela al inquilino? (Participante: así mismo fue) y eso no estaba así...”. – GF

Otra manera en que afecta negativamente en la seguridad de la tenencia, es en la generación de angustia y miedo, que resulta en que estos no quieran alquilar sus propiedades, este cambio en la oferta de vivienda puede afectar las dinámicas de acceso a vivienda previamente desarrolladas en el barrio y/o llevar a que los propietarios expulsen a sus inquilinos de las viviendas que rentaban.

“La gente tiene temor de alquilar su casa. Le dan [compensación] al inquilino, entonces a usted lo que le dan [es] algo. Usted [no] vive ahí pero no saben los problemas que usted tiene, si usted está enfermo, si usted alquiló porque usted necesita comprar medicamentos, etc. Hay cosas que...”. – GF

“Hubo conflicto que sucedió también entre los mismos moderadores, entre el propietario y el inquilino, el propietario decía ‘mira este es mi casa tú vas a vivir ahí y tú estás viviendo ahí, pero a ti te van a dar más dinero que a mí, ¿entiendes? Entonces el propietario o sacaba el inquilino de la casa, o le decía mira cuando te den el dinero tú tienes que darme mi parte...”. - LC

- c. Abrió la oportunidad a que oportunistas robaran el dinero otorgado por el proyecto, dejando sin vivienda, ni dinero para comprar o alquilar otra, a personas del barrio.

“...también se le dio dinero [a personas] que eran más viva que otras y decían ‘bueno a mí me dieron el cheque, mi mamá tienen 80 años, yo me voy con el cheque por ahí y ya, y mi mamá que se la busqué por otro lado’... hay gente también que hicieron como una asociación, yo conozco familia que dijeron bueno mira a mí me van a dar 100.000, a ti 250,000, a ti tanto; vamos a comprar un terreno grande y hacemos casas ahí para nosotros, perfecto, ¿qué sucede? que siempre hay un vivo, hicieron esa parte ‘vamos a hacer esto’ y cuando reunieron el dinero, se lo dieron a una persona y esa persona abrió gas y se fue”. - LC

Para inquirir en el estado de la **seguridad percibida** de tenencia, se observó:

- Emociones asociadas a la percepción del riesgo de pérdida de la vivienda (angustia, temor e incertidumbre), ej. “la posibilidad de un desalojo me preocupa a veces”. (Rodríguez & Rudolf, 2012; Van Gelder & Luciano, 2015).
- Cuánto las personas creen que van a ser desalojadas, ej. “La posibilidad de que nos desalojen de este barrio está siempre presente.” (Van Gelder & Luciano, 2015)
- Mejoras hechas a sus viviendas (Van Gelder & Luciano, 2015).

Sobre las emociones asociadas a la percepción del riesgo de pérdida de la vivienda. Se observó que antes del inicio del proyecto del Nuevo Domingo Savio no se tenía alguna preocupación de que fueran a perder su vivienda.

- *“Yo digo antes de que Danilo dijera, que se anunciara que había proyecto, antes de que se supiera que había proyecto, de verdad, alguno de ustedes tenía preocupación por que usted fuera a perder su vivienda, y que le fueran a quitar, que le pase lo que le está pasando ahora, lo que le está afectando con el tema de la vivienda. Antes de que iniciara el proyecto, ¿usted tenía algún tipo de preocupación sobre eso?*

- *No teníamos preocupación porque el desalojo no hubiera llegado, el proyecto no hubiera llegado". – GF*

De hecho, una vez se anunció el proyecto, en lugar de los habitantes sentir malestar emocional, estos se alegraron. De manera unánime respondieron que se sentían contentos. Entienden que este sentimiento positivo cambió a negativo cuando se empezaron a hacer efectivos los preparativos para los desalojos.

"...Al contrario, al contrario. Estábamos contentos cuando se anunció el desalojo a como vivíamos. La casita mía, estaba [bien] solo que el río me la quitó, la familia estaba entre familia. Entonces cuando se [comenzó] el desalojo, estaba contento. Cuando me fueron a censar y me dijeron '¿quién es que vive aquí?', dije yo soy el dueño 'tiene mujer? sí', '¿Tiene hijos? sí'. Nada más hicieron estas preguntas. Entonces después al final, lo que me dan [son] 260.000 pesos. Eso a mí me dio pena, [yo que] cogí mucha lucha, y trabajé demasiado...". – GF

Se nota un contraste entre las expectativas de los habitantes una vez anunciado el proyecto, y la realidad de este una vez entra en vigor. Esta diferencia lleva a la desilusión de los pertenecientes al barrio.

"...el río que me sacó, me llenó la casita de agua, bien bonita yo la preparé. Entonces por eso a mí me la quitaron y no me dieron nada, porque de 16700 mil pesos que me dieron [es nada]... Yo pensaba que la ayuda de desalojo era una ayuda para cada uno conseguir nuestra casita, donde nosotros podríamos sobrevivir. Eso fue lo que yo pensé, digo pensamos nosotros". – GF

"Fueron muchos... Fueron muchos los afectados. Cuando empezó el desalojo, fueron muchos los que salieron perdiendo. Fueron muchos, la gente que salieron hasta enfermo". – GF

Los sentimientos negativos se traducen en miedo a ser desalojados lo cual afecta la percepción de seguridad que tienen los habitantes. Estos sentimientos son influenciados por factores como la presencia o ausencia de riesgos, la noción de falta de

control sobre el riesgo y la manifestación del mismo, así como, la intensidad con la cual se pueden imaginar los resultados de su materialización (Van Gelder & Luciano, 2015). La percepción de la existencia de riesgo está relacionada con el manejo de la información más actualizada sobre la inminencia de los desalojos (Rodríguez & Rudolf, 2012), la ausencia de la misma puede producir sentimiento de falta de control sobre el riesgo que se encuentra inminente, el desconocimiento del escenario que se está desarrollando abre el espacio a la imaginación de posibles escenarios. Uno de los asuntos mencionados por los comunitarios, que produjo sentimientos negativos que afectaron la percepción de seguridad de los habitantes, fue la falta de información clara y actualizada del proceso, junto al debilitamiento de vías de diálogo.

“...Yo siento que cuando se hace un proyecto como éste, como te decía ahorita, todas las informaciones tienen que ser claras, todas las informaciones tienen que ser bien claras. Entonces la URBE cometió el error de presentar un proyecto, pero no le dice [a la gente] por dónde va el proyecto, o sea presentaron un proyecto bien bonito, pero no dijeron ‘mira, esto se va, esto se va, esto se va, esto va, y aquí, aquí, aquí, aquí, aquí’, entonces muchas de las personas que están fuera de las zonas desalojada hasta ahora dicen ‘pero yo no sé si me voy, o no, me voy, porque es que no sabemos’. Entonces como que no se trazó, o tal vez se trazó para la URBE, pero para el barrio no se trazó el camino de qué uno hacer, qué uno no hacer, eso no se trató. Entonces eso crea inseguridad, e incertidumbre, y la gente dice ‘es que yo estoy aquí’ ‘es que yo no sé si me voy o no, no fui censado... entonces esa falta de diálogo, y esa incertidumbre...”. – LC

Los mensajes inconstantes y/o contradictorios por parte de las autoridades confunden a los/as comunitarios/as, aumentando de esta manera, el sentimiento de inseguridad sobre la tenencia (Rodríguez & Rudolf, 2012). Este sentimiento puede ser exacerbado por la información que se divulga por las calles de parte de los integrantes de los barrios, que entra a llenar el vacío que deja la falta de información oficial. Esta información normalmente se divulga con rapidez y de manera muy consistente, afectando la tranquilidad de los moradores, aumentando las preocupaciones de los mismos; las cuales no solo se limitan a experimentar un desalojo, sino a experimentar indemnizaciones injustas de parte de la URBE.

“Yo entiendo que cuando nos decían que esta tierra es de los Vicini, era con el pensar, yo entiendo, entendía, que es para ellos dar lo que a ellos le daba su gana, por cada casita de la que nosotros tenemos...”. – GF

Las afecciones emocionales causadas por las dinámicas desarrolladas en la comunidad a raíz del proyecto y sus implicaciones en la vida de los habitantes de Domingo Savio, en algunos casos, tuvieron repercusiones en la salud de estos últimos.

- *“Yo mismo quedé con problema, yo sufro de presión de eso, porque decían mucho que eso no era mío; yo tenía 16 años ahí viviendo en ese lado, y estoy gastando en medicamentos 12 mil pesos todos los meses con una presión que yo cogí con una de ellas, de esa... una gordita ella, hablando con ella, hasta botar sangre por la nariz... usted sabe.*

- *¿Pero con el proyecto?*

- *Sí, en el proyecto. A mí me dio hasta un paro cardíaco, estoy gastando 12 mil pesos todos los meses en medicamento. ¿Tu sabes [lo] que [es] cuando se confían de que algo no es tuyo, y tú estás ahí como...? ¿Tu entiendes? Esto es mío, esto es una batalla, a mí me dio un paro “. – GF*

Relativo a cuánto las personas creen que van a ser desalojadas. Los comunitarios tenían conocimiento de que se encontraban en una situación de ocupación de terrenos que no les pertenecían. Este conocimiento se convierte en una creencia de que el dueño en cualquier momento podía ir a reclamar los terrenos o las autoridades podían desalojarlos. El arraigo de esta creencia quedó evidenciado cuando al preguntarles las razones por las que luego de iniciado el proyecto, sienten que pueden perder su vivienda, salió a relucir como una razón el hecho de que tener el derecho de propiedad de los terrenos sobre los cuales están construidas sus viviendas, le hace pensar a las autoridades que pueden desalojarlos.

- *“Incluso hasta se escuchaba personas diciendo ‘bueno, yo creo que van a desalojar, pero tienen que coger lo que sea porque esto no es de ustedes eso es de los Vicini’, siempre he escuchado eso.*

- *¿Siempre? O sea, ¿desde hace años?*

- *siempre. 'Eso es ajeno, eso es propiedad ajena, eso es de los Vicini, hay que coger lo que le den'. O sea, eso lo escuchaba yo antes.*
- *¿Antes del nuevo Domingo Savio?*
- *"Sí (Participante: Eso siempre lo ha escuchado uno)".*

El otro asunto que les fortalece la idea de que pueden perder sus viviendas, es el hecho de que entienden que a las autoridades no les interesa tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que habitan estas tierras y el esfuerzo detrás de sus viviendas, por encima de la necesidad de sacarlos de esos terrenos.

"...En todo proceso de desalojo lo primero que se tiene que tener en cuenta es la vida humana (...). Este proyecto Nuevo Domingo Savio desde que se inició, todos pensamos, toda la gente del barrio pensamos, que los terrenos iban a ser valorados, sin título o con título, valorado. Porque ahí vive una persona y si hay personas, hay un hogar. Entonces, el hogar, eso vale mucho, eso vale mucho. Una casa puede estar destruida, pero si viven dos personas ese su castillo; es que ahí es que yo vivo, ahí es que yo voy a descansar, ahí es que yo me acuesto, ahí es que mis hijos o yo mismo me cobijo y me protejo. Entonces con todo este proceso de la acción ante la opción de darle dinero a las personas, yo no siento que el gobierno tuvo una postura humanista. No tuvo una postura humanista porque ponen más peso en una estructura de block cemento que en la gente (...). Yo siento que las instituciones gubernamentales no le pusieron empeño a la vida humana en ningún sentido". – LC

- *"P1. Oh, hay desalojos también, por eso uno tiene temor, porque hay desalojos que por tu no tener título de propiedad te tiran la casa arriba. O sea, te dejan en la calle, con familia, con hijos pequeños y ellos no se conducen de nada de eso.*

- *E. ¿usted ha visto eso pasar aquí?*
- *[grupo] No. En los Guandules fue que sucedió esa cosa.*
- *E. ¿Que los saquen y no le dan dinero?*

- *P2. Ni 5 centavos. Yo conozco una amiguita mía que se llama Evelina, esa tiene dos niños. Eso fue nada más saque lo suyo y váyase.*
- *¿Pero aquí en Domingo Savio?*
- *P2. Sí claro, con el proyecto de aquí. Y [esa] fue una sola, pero ¿cuánta gente ellos sacaron sin darle ni 5 centavos? Pila, pila.*
- *E. ¿Por qué?*
- *P3. [Porque] ellos entienden que ellos son dueños y pueden hacerlo". – GF*

Otro elemento que alimentó la percepción de inseguridad frente a los desalojos, fue que los habitantes dejaron de disfrutar de la posesión tranquila e ininterrumpida de su vivienda (Van Gelder & Luciano, 2015), debido a las amenazas y el constante estado de incertidumbre.

- *"Yo mismo quedé con problema, yo sufro de presión de eso, porque decían mucho que eso no era mío; yo tenía 16 años ahí viviendo en ese lado, y estoy gastando en medicamentos 12 mil pesos todos los meses con una presión que yo cogí con una de ellas, de esa... una gordita ella, hablando con ella, hasta botar sangre por la nariz... usted sabe".*
- *¿Pero con el proyecto?*
- *Sí, en el proyecto. A mí me dio hasta un paro cardíaco, estoy gastando 12 mil pesos todos los meses en medicamento. Tú sabes que cuando se confían de que algo no es tuyo, y tú estás ahí como, ¿tu entiendes? Esto es mío, esto es una batalla, a mí me dio un paro." – GF*

Por último, ver a personas siendo desalojadas de sus viviendas, incrementó el sentimiento de que la posibilidad de ser desalojados/as de sus viviendas se puede materializar.

"...Después lo más fuerte fue cuando vimos que el material humano, las personas, estaban siendo desplazada... bueno [eso] está generando inseguridad, porque lo que nosotros queríamos era que la gente viva bien, que la gente esté segura". LC

Sobre las mejoras hechas a sus viviendas. El hacer arreglos a las viviendas se considera como un factor que refleja cuán altas verdaderamente las personas ven las probabilidades de perder su vivienda. A más disposición de hacer arreglos, más baja es la percepción de que sean despojados de sus viviendas, perdiendo así la inversión realizada en la misma.

En el caso de estudio, la incertidumbre de no saber si iban a desalojar o no, se presentó como un factor para decidir no realizar arreglos a las viviendas. Los comunitarios expresaron temor de invertir y luego perder la inversión.

“ ... No porque, Ay, a cada rato [decían] que iban a desalojar, que iban a desalojar, que sí, que no. Entonces ya uno estaba en un... [yo] digo ‘no, ya lo voy a dejar así, aunque me caiga arriba’, porque no voy a invertir de balde...” . – LC



5.

CONCLUSIONES

Habiendo examinado la teoría alrededor de la urbanización capitalista, el acceso a suelo, la (in) seguridad de la tenencia y el derecho a la vivienda, así como el rol del Estado como garante de derechos y regulador del mercado, se han identificado varios elementos que permiten analizar cómo el accionar del Estado en Domingo Savio, mediante el proyecto de mejoramiento urbano Nuevo Domingo Savio, ha influido en la seguridad de la tenencia de sus habitantes, afectando de esta manera el disfrute del derecho a la vivienda de los mismos. Partiendo de este análisis, la información recabada permite concluir en cuatro proposiciones¹⁴:

- El Estado no ha actuado de una manera que propicie la seguridad de la tenencia.
- El Estado ha infringido en el derecho a la vivienda.
- Esta acción del Estado se basa en una concepción de la vivienda y el suelo que ha privilegiado su valor de cambio por encima de su valor de uso.
- Cambiar esta concepción de la vivienda y el suelo, considerando la perspectiva de tenencia segura, ayudaría a elaborar políticas públicas que respondan de mejor manera al problema de vivienda de las personas que viven en condición de pobreza en una sociedad segregada.

14

Las mismas prueban ser ciertas si se toma como universo la información emitida por las fuentes abordadas, de ninguna manera se pretende presentarlas como verdades definitivas e indiscutibles. La veracidad de las mismas a modo general, debe ser puesta a prueba en un estudio más profundo de la situación presentada.

Usualmente la población que vive en asentamientos informales pertenece al eslabón más pobre de las ciudades, asunto reflejado en el nivel de precariedad que se observa dentro de los mismos. Este sector poblacional, debido a su presencia en estos asentamientos, está más expuesto a desalojos. Dentro del mismo, se encuentran especialmente expuestos aquellos que se localizan en áreas urbanas principales que están sujetas a presiones por parte del mercado, y aquellos que se encuentran ocupando lugares considerados una alta zona de peligro (Durand-Lasserve, 2006). El caso de Domingo Savio cumple con ambas características.

La prohibición del acceso a tierras y vivienda en condiciones de seguridad se presenta como una de las principales causas de conflicto a través del tiempo, propiciando el incremento del empobrecimiento y obstaculizando el desarrollo socioeconómico. Los desalojos se presentan como una de las manifestaciones más comunes de esta prohibición, significando una violación grave a un sin número de derechos reconocidos mundialmente (Rolnik, 2012). En el caso del Nuevo Domingo Savio, los desalojos fueron característica central del proceso; las condiciones en que estos eran llevados a cabo no se manifestaban de manera unánime alrededor de todo el barrio, se reportaron casos en que no se otorgaba indemnización a quienes eran víctimas de estos. Siendo una de las funciones básicas de la seguridad de la tenencia proteger contra los desalojos (Ibid), se interpreta que, en lugar de priorizar fortalecer uno de los elementos constituyentes del derecho a la vivienda, como es la seguridad de la tenencia, al momento de diseñar la estrategia de solución del problema de Domingo Savio, el Estado se enfocó más en apoyarse de la ventana que abría la falta de la misma, escogiendo acciones que solo se hacían posible por la ausencia de esta.

Expandiendo en esa misma línea, el desalojar a las familias de La Cienega y Los Guandules, partiendo de una estrategia no consensuada con sus habitantes, habla de una acción del Estado que infringe en la posibilidad de una real materialización de la seguridad de la tenencia, que proteja a esta población frente a futuras amenazas de desalojos. Si bien el proyecto del Nuevo Domingo Savio parte de la suposición de que el proceso diseñado por el Estado será llevado a cabo efectivamente y se solucionará el problema habitacional de los moradores, la realidad es que la materialización de una situación en la que estos últimos tengan seguridad de la tenencia, no solo depende del equipo técnico y la voluntad política, sino que también depende de las acciones

de los habitantes frente a las propuestas de alternativas presentadas por las autoridades. Teniendo en cuenta que usualmente se da un desencuentro entre los tomadores de decisiones y los moradores en las formas en que se considera que se deben solucionar las necesidades de vivienda, se presenta como una posibilidad muy tangible el que los espacios diseñados para la reubicación de los desalojados, no terminen siendo usados por el colectivo; que se presente resistencia a los desalojos por parte de la comunidad; y que el dinero otorgado como indemnización no logre ser usado para lograr una situación en que disfruten de seguridad de tenencia (Rodríguez & Rudolf, 2012). Las posibilidades antes mencionadas fueron reafirmadas según lo recogido en las entrevistas y en el grupo focal realizado para esta investigación.

Los moradores sentían preocupación por irse a la Barquita por asuntos tan sencillos como tener incertidumbre sobre sus hijos adultos pudiendo irse a vivir con ellos en caso de que en algún momento así lo deseen, aunque no hayan sido registrados en el Censo¹⁵ como integrantes del hogar. Este es un ejemplo de una preocupación, que amenaza que la propuesta de política pública se haga efectiva, que habla de dinámicas comunes en el contexto de los moradores que pudieron no ser pensadas por los hacedores de políticas y tomadores de decisiones.

Queremos destacar dos aspectos cuya consideración es fundamental en términos de la eficacia de las políticas que se diseñan y de la ética en la que se sustentan.

El primero de ellos tiene relación con la frecuente distancia entre la percepción de los agentes externos (técnicos y políticos) acerca de las circunstancias residenciales de otros sujetos y las necesidades percibidas y sentidas por quienes las experimentan directamente.

Esa distancia se explica por la existencia de factores culturales, históricos, o axiológicos que distinguen a unos y otros actores; o bien, por los mecanismos de naturalización y habituación que muchas veces dificultan la producción de cambios en las condiciones de vida de las personas, aunque ellas generen malestar y sufrimiento (Rodríguez & Rudolf, 2012).

15 Refiriéndose al levantamiento realizado por la URBE.

Además, la decepción experimentada por los/as moradores/as, tras darse cuenta, una vez iniciado el proyecto, que la realidad del mismo no cumplía con sus expectativas sobre la forma en que se iban a responder a sus necesidades de vivienda, combinado con el debilitamiento del diálogo y la falta de comunicación clara, oficial y fluida por parte de las autoridades, generó sentimientos negativos que levantaron resistencia en la comunidad frente a los desalojos. Estos sentimientos negativos afectan tanto a la seguridad de facto como a la seguridad percibida de la tenencia. El miedo al desalojo que produjo que los propietarios no quieran alquilar su vivienda y expulsen a los inquilinos, aumenta el estado de inseguridad de facto de los habitantes del barrio. Las amenazas a los desalojos escuchadas en el barrio, acompañadas de las especulaciones que llenan el vacío que deja la falta de información oficial por parte de las autoridades, así como la experiencia de ver a vecinos ser desalojados, aumenta la percepción de inseguridad de la tenencia de los moradores.

Otro aspecto a considerar con relación a la percepción del riesgo es el manejo de la información más inmediata respecto a la inminencia de los desalojos o a sus desencadenantes. En algunos casos, contar o no con esta información no depende directamente de los sujetos sino de los agentes encargados de decidir su ejecución. En este sentido los mensajes contradictorios provenientes de los organismos gubernamentales producen confusión e incrementan la sensación de inseguridad, contrarrestando la «tranquilidad» que puede implicar el estar informado en términos generales respecto a la situación. O sea que los agentes externos pueden actuar incrementando los sentimientos negativos o amortiguándolos (Rodríguez & Rudolf, 2012).

La última posibilidad reafirmada por parte de las fuentes abordadas, se relaciona con el dinero otorgado a los habitantes como indemnización. La cantidad no se encontró suficiente para conseguir otra vivienda, aun cuando el hecho de que la vivienda esté en un lugar digno, bajo condiciones de seguridad de tenencia, ni siquiera es un factor contemplado por parte de las personas desalojadas al momento de buscar un nuevo lugar para vivir. Esto último es algo que tampoco vemos como un asunto observado por las autoridades, ya que en la información recabada no pudimos identificar algún seguimiento a los lugares donde se están reubicando a quienes fue otorgado dinero, ni se registró alguna capacitación a los moradores sobre la adquisición de vivienda y

derechos de propiedad en lugares fuera del peligro de un futuro desalojo. Lo antes dicho, puede llevar a pensar que el dinero otorgado no parece ser pensado con la intención de que estos ejerzan por sí mismos su reubicación en un lugar adecuado, donde puedan gozar de seguridad; sino más bien, como una simple indemnización por sacarlos de sus viviendas.

Se hace evidente que, según las fuentes abordadas, la acción del Estado en el caso de estudio no propició las condiciones para que el disfrute de la seguridad de la tenencia de los habitantes de La Cienega y Los Guandules sea efectivo. Siendo la seguridad de la tenencia uno de los elementos constituyentes del derecho a la vivienda, se considera relevante que su garantía sea buscada al mismo nivel en que se busca defender los derechos de propiedad.

La imposición de reglas al mercado del suelo es una facultad pública. Se fundamenta en la noción de soberanía del territorio y las actividades que en él se desarrollan y, la misión y obligación del Estado de garantizar condiciones de vida digna en la ciudad para sus habitantes. A pesar de esto, en no pocas ocasiones la intervención estatal parece olvidar que su actuar es básicamente para armonizar derechos en conflicto y garantizar condiciones de vida dignas.

Algunos ejemplos de derechos en conflicto son: los derechos de los propietarios y de los no propietarios, el derecho a la vivienda y el derecho a la propiedad [...]La intervención pública se debe realizar para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, y la prevalencia del interés general sobre el particular, dos principios que deben ser comunes a todas las actuaciones públicas, incluyendo la actividad regulatoria del mercado de suelo y el establecimiento de normas que garanticen condiciones de vida digna para los habitantes de las zonas urbanas. (Acosta, 2013)

La realidad sobre la influencia negativa del accionar del Estado sobre la seguridad de la tenencia de los/as habitantes de la Cienega y los Guandules evidencia un significativo problema, ya que la inseguridad de la tenencia, anula todos los demás elementos que constituyen una vivienda adecuada, “¿De qué sirve tener una vivienda bien aislada, asequible, apropiada desde el punto de vista cultural, por citar solo algunos

aspectos de una vivienda adecuada, si se vive bajo la amenaza constante de un desalojo?”. Toda iniciativa relacionada a la vivienda tendrá inevitablemente implicaciones asociadas a la presencia de esta seguridad (Rolnik, 2012).

La falta de seguridad de la tenencia abre el espacio para desprotección frente a las posibles intromisiones de terceros; dificulta y disminuye el acceso a servicios y prestaciones públicas; disminuye las oportunidades económicas y puede repercutir negativamente en el empoderamiento económico de la mujer y su protección contra la violencia. La relevancia de la seguridad de la tenencia no solo se limita a un asunto de derechos humanos, la importancia de la misma es de igual manera un tema de desarrollo (Ibid).

Si bien, el Nuevo Domingo Savio se presenta como un plan de mejoramiento urbano, dentro de la conversación teórica alrededor del tema tratado en esta investigación, se cuestiona la legitimidad de un diseño del barrio, de la ciudad y la vivienda, que no tome en cuenta las expectativas, preocupaciones y necesidades de quienes allí habitan, ya que “hacerlo es un imperativo técnico y ético” (Rodríguez & Rudolf, 2012).

Las políticas públicas que el Estado diseñe y lleve a cabo para resolver el problema de los asentamientos informales deben tomar en cuenta las experiencias, los puntos de vista, las relaciones sociales y la situación económica de quienes viven en ellos. Esto incluye comprender la relación de los/as residentes con el espacio físico en el que habitan, que en muchos casos va más allá de una evaluación técnica de las ventajas y desventajas materiales que trae vivir de manera irregular en un lugar. También deben dar participación a quienes viven en los asentamientos, en el diseño y la ejecución de las políticas. Esto permitirá que los resultados sean duraderos y que realmente sirvan para llenar las necesidades económicas y sociales particulares de los sujetos de estas políticas.

Para lograr una evaluación precisa de la situación y una participación efectiva de los sujetos, es necesario crear una estructura de comunicación fluida entre los residentes de los asentamientos y el Gobierno. Varios estudios realizados a partir de la década del 1980 han demostrado las dificultades generadas por políticas que reubican a grupos en base a esquemas divorciados de las circunstancias y estructuras sociales de los sujetos en cuestión.

Durand-Lasserve y Royston (2002) recomiendan que, para resolver este problema en este tipo de ciudades, se mitigue el riesgo de desalojo otorgando permisos temporales o permanentes. Es importante notar, sin embargo, que asegurar la tenencia de la tierra puede ser un paso aislado y no necesariamente llevar a una regularización total, sobre todo si el Estado no cuenta con los recursos y/o la voluntad para llevar a cabo un proceso de regularización. Estos autores también afirman que, los mecanismos del mercado formal inmobiliario benefician de varias maneras a los que pertenecen a los grupos de ingresos medios y medio-altos, lo cual limita la efectividad de políticas que tratan de integrar a este mercado, como sería otorgar dinero a los desalojados para que las personas en condición de pobreza se integren al mismo y mediante esta integración logren adquirir seguridad de la tenencia.

BIBLIOGRAFÍA

Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas - mercado inmobiliario y estructura urbana*.

ACNUDH. (1996). *Folleto Informativo No. 25 - Los Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos*. ONU. ACNUDH.

Acosta, C. (2013). Marco jurídico de la planeación urbana y la gestión del suelo. En D. A. Erba, *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina* (págs. 77-94). Lincoln Institute of Land Policy.

Alcaldía del Distrito Nacional. (2017). *Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Nacional POT Capital 2030*. De adn.gob.do. Sitio web: http://adn.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=826&Itemid=831

Arévalo, M. (2012). *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: la realidad y los caminos posibles*. Centro Cooperativo Sueco.

Briceño, C. (2013). *Diagnóstico barrios de la cuenca baja del Ozama*. Santo Domingo: Ediciones Ciudad Alternativa.

Canestraro, M. L. (2012). *Acceso al suelo y legalidades. Sobre las prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat*. Bitácora Urbano Territorial, 2(21).

Carrión, F., & Dammert, M. (2016). Los estudios urbanos en América Latina: un espejo donde mirarse. En P. Metzger, J. Rebotier, J. Robert, P. Urquieta, & P. V. Centeno, *La cuestión urbana en la Región Andina: Miradas sobre la investigación y la formación* (pág. 241). Quito, Ecuador: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR.

Ceara-Hatton, M. (2015). *¿Qué significa cambiar el "modelo económico"?*. Foro Político Social: Crecimiento, Desarrollo, Desigualdad. Fundación Frederick Erbert stiftung. República Dominicana.

Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. CEPAL.

- Clichevsky, N. (enero-junio de 2009). *Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano*. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14(1), 63-88.
- Cobos, E. P. (2014). *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. *Cadernos Metrópole.*, 16(31), 37-60.
- Cordero Quinzacara, E. (2008). *De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la propiedad*. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (31), 493-525. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-68512008000200014&script=sci_arttext. Consulta del 4 de septiembre de 2019.
- Costa B, A., & Hernández A, A. (2010). *ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGULARIZACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú*. *Revista INVI*, 25(68), 121–152. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582010000100005>
- Delgado Mahecha, O. (2003). *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Univ. Nac. de Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET.
- 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*, 30(3), 651-690.
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A., & Arqueros, M. S. (Mayo de 2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México. *Revista INVI*, 29(80), 17-51.
- Diario Libre. (7 de marzo de 2017). *Danilo pide a residentes de Domingo Savio ser garantes de proyecto de transformación*. Obtenido de Diario Libre: <https://www.diariolibre.com/actualidad/danilo-pide-a-residentes-de-domingo-savio-ser-garantes-de-proyecto-de-transformacion-DX6505324>
- Duhau, E., & Giglia, Á. (2004). *Conflictos por el espacio y orden urbano*. *Estudios demográficos y urbanos*, 257-288.
- Durand-Lasserve, A. (2006). Informal settlements and the Millennium Development Goals: Global policy debates on property ownership and security of tenure. 2(1), 15.
- Durand-Lasserve, A., & Royston, L. (2002). *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. EARTHSCAN Publications Ltd.
- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández, A. S. (1996). *Antología urbana de Ciudad Alternativa*. Santo Domingo: Ediciones Ciudad Alternativa.
- Fundación Institucionalidad y Justicia (2015). *Diagnóstico sobre la labor de la comisión permanente de titulación de terrenos del estado en el marco del Plan Nacional de Titulación de Terrenos del Estado*.

Gelder, J.-L. v. (2010). *Seguridad de la tenencia y mejoras de viviendas en Buenos Aires*. Obtenido de Lincoln Institute of Land Policy: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/seguridad-la-tenencia-mejoras-viviendas-en-buenos-aires>

Gómez, C. F. V., & Antonio; pról Vélez Catrain. (2015). *Historia crítica de la ciudad de Santo Domingo*. Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña. (UNPHU).

Harvey, D. (2004). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. Socialist register.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo (No. 49)*. Ediciones Akal.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones akal.

Herzer, H. y otros (1994): *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Nairobi. Hábitat-ONU.

Hoffnung-Garskof, J. (2013). *Historia de dos ciudades: Santo Domingo y Nueva York después de 1950*. Academia Dominicana de la Historia.

Hollingsworth, C. (2013). *A framework for assesing security of tenure in post-conflict context*. Enschede, The Netherlands: Faculty of Geo-Information Science and Earth Observation of the University of Twente.

Instituto Libertad y Democracia. (2006). *Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe*. Reporte de la investigación en República Dominicana.

Jaramillo, S. (2012). *Urbanización informal: diagnósticos y políticas*. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales (No. 009820). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/col/000089/009820.html>. Consulta del 19 de abril de 2019.

Jimenez, L. (16 de enero de 2018). *Un ambiente de confusión e incertidumbre domina en el Domingo Savio*. Obtenido de El Metropolitano: <http://www.elmetropolitano.com.do/ambiente-confusion-e-incertidumbre-domina-domingo-savio/>

Lazcano Martinez, M. (2005). El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales: el caso de la ciudad de México. *Revista INVI*, 20(54), 28-54.

Lozano, W., Duarte, I., & Fernández Reyes, O. (1997). *La urbanización de la pobreza*. Santo Domingo: FLACSO, Programa República Dominicana.

Luciano, Ana E. (2014). *La tenencia de la tierra nuestra realidad*. República Dominicana: Servicios Gráficos Tito.

MAPRE. (2019). *Memoria Institucional 2019*. Distrito Nacional: Ministerio Administrativo de la Presidencia.

Marx, C. (1973). *El Capital. Capítulo XXIV: La llamada acumulación originaria*". Carlos Marx y Federico Engels. Obras Escogidas en II T, TI. Editorial Progreso, Moscú.

Mattos, C. A. D. (2007). *Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana*. Nueva Sociedad, 212, 82-96.

Migueltoarena, A., & Linares, S. (2019). *Mercado del suelo urbano y producción del espacio residencial en la ciudad de Tandil, Argentina*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 12(23).

Morel, E., & Mejia, M. (1998). *Dominican Republic: urban renewal and evictions in Santo Domingo*. In *Evictions and the right to housing: experience from Canada, Chile, the Dominican Republic, South Africa, and South Korea*. IDRC, Ottawa, ON, CA.

Morel, E., Mejia, M., Brea, R. (1993). *Remodelación Urbana y Desalojos en La Ciudad de Santo Domingo 1986 -92*. Santo Domingo: Ediciones Ciudad Alternativa.

Nahoum, B. (2012). La tensión entre el derecho y el negocio. En M. Arévalo, G. Bazoberry, C. Blanco, S. Díaz, L. Estrada, R. F. Wagner, . . . C. Vila, & E. Trilce (Ed.), *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles*. San José, Costa Rica: Programa Regional de Vivienda y Hábitat del Centro Cooperativo Sueco.

Ortiz Flores, E. (2011). Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. En C. C. Sueco, *El camino posible: Producción social del hábitat en América Latina* (págs. 13-44). San José, Costa Rica : Ediciones Trilce .

Pantaleón, D. (1983). *Un barrio se estudia a sí mismo*. Estudio socioeconómico del barrio de Los Guandules. Estudios Sociales (53). p.3

Payne, G., & Durand-Lasserve, A. (2012). *"Holding On: Security of Tenure - Types, Policies, Practices and Challenges"*. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.

Pérez, P. (2016). Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *The Heterogeneous Production and Consumption forms of Latin American Urbanization*. Revista del Área de Estudios Urbanos, Quid 16.(6), 131-167.

Ramírez, J. M. (30 de agosto 2018). *Gobierno inicia desalojos para proyecto Santo Domingo Savio*. Hoy. Recuperado de <http://www.hoy.com.do>

Reyes, J. (2018). *Diagnóstico sobre conflictos socioterritoriales en Boca Chica*. Santo Domingo: ediciones Ciudad Alternativa.

Rijo, Rafael Alonso. (2017). *Terrenos en el Gran Santo Domingo están bajo conflicto*. De m.elcaribe.com.do Sitio web: <https://m.elcaribe.com.do/2017/01/30/terrenos-en-el-gran-santo-domingo-estan-bajo-conflicto/>

Rodríguez, A., & Rudolf, S. (2012). *Construcción del ambiente residencial: historias singulares de asentamientos, desalojos y realojos*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República.

Rodríguez, M. C., & Di Virgilio, M. (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales*. Un rompecabezas para armar.

Rolnik, R. (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. ONU. New York: ONU.

Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. (L. ediciones., Ed.) Reseñas, 362.

Schechinger, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado del suelo urbano*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Soja, E. W. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficante de sueños.

Taylor, E. B. (2009). *From el campo to el barrio: Memory and social imaginaries in Santo Domingo*. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 16(2), 157-178.

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Mexico: Edicol.

Topalov, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas*. Elementos teóricos. Madrid: Siglo XXI Editores de España S. A.

Tormo Santonja, J., Fonseca Maia, A. d., Santiago Oliva, J., Losada Amiana, E., & Miralles Sánchez, A. (2003, Agosto 1). *La importancia de la vivienda y la construcción social de la ciudad en el proceso de desarrollo del pueblo gitano en Alicante*. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 7(146(140)).

Torres, J., Jovine, R., Rodríguez, J., Pujals, B. (2017) *Las Marcas de la Política Habitacional*. Santo Domingo: Ediciones Ciudad Alternativa.

UN-Habitat. (2004). *Global Campaign For Secure Tenure: A Tool for advocating the provision of adequate shelter for the urban poor*.

URBE. (4 de septiembre de 2018). *NDS, otra mirada, la experiencia del piloto*. Obtenido de Sala de Prensa URBE: <http://urbe.gob.do/saladeprensa/blog-260-nuevo-domingo-savio,-otra-mirada,-la-experiencia-piloto>

URBE. (7 de septiembre de 2018b). *Los casos fuera del padrón*. *Nuevo Domingo Savio*. Obtenido de Sala de prensa URBE: <http://urbe.gob.do/saladeprensa/blog-262-los-casos-fuera-del-padr%C3%93n.-nuevo-domingo-savio>

URBE. (s.f.). *Perfil de proyecto "Nuevo Domingo Savio"* (Sectores: La Ciénaga- Los Guandules, Distrito Nacional D.N.). Distrito Nacional.

Van Gelder, J. (2009). Legal tenure security, Perceived tenure security and Housing improvement in Buenos Aires: An attempt towards integration. *International Journal of Urban and Regional research*, 33(1), 128.

Van Gelder, J. (2010b). What tenure security? The case for a tripartite view. *Land Use Policy*, 27(2), 449-456.

Van Gelder, J. L., & Luciano, E. C. (2015). Tenure security as a predictor of housing investment in low-income settlements: testing a tripartite model. *Environment and Planning, A* (47), 485 – 500.

Vásquez, K. (31 de agosto de 2018). *Los Guandules: Desconcierto por desalojo en Nuevo Domingo Savio*. Obtenido de Listín Diario: <https://listindiario.com/la-republica/2018/08/31/531065/desconcierto-por-desalojo-en-nuevo-domingo-savio>

(IN)SEGURIDAD DE LA TENENCIA: PROYECTO NUEVO DOMINGO SAVIO

Esta investigación tiene como principal objetivo analizar cómo el Estado dominicano, a través de la ejecución del proyecto Nuevo Domingo Savio, ha afectado la seguridad de la tenencia, infringiendo el disfrute del derecho a la vivienda entre los años 2017 - 2019.

Para llevar a cabo este análisis, partimos de reconocer las principales corrientes de pensamiento alrededor del acceso al suelo, la (in)seguridad de la tenencia y el derecho a la vivienda. Luego, se identifica la situación de los desalojos del barrio Domingo Savio previo a la intervención del Estado; las acciones principales durante la implementación del proceso de traslado; y la situación de la tenencia en la actualidad, según lo levantado mediante las fuentes interpeladas.

Las conclusiones generales presentadas aquí, plantean que, según lo descrito por los actores abordados y la información publicada recabada, en el barrio Domingo Savio el Estado no ha actuado de una manera que propicia las condiciones que garanticen la seguridad de la tenencia; y que, por ende, la forma en que llevó a cabo el proceso de traslado, afectó negativamente el derecho a la vivienda de las y los habitantes; y que el desarrollo de las acciones del gobierno, evidencia una perspectiva estatal de política de vivienda que favorece a los solventes a costa de la vulneración de las personas empobrecidas.

Finalmente, se fundamenta que cambiar la perspectiva antes mencionada, contribuiría a elaborar políticas públicas que respondan de mejor manera al problema de vivienda de las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad dentro de una sociedad segregada.

El abordaje de este análisis es cualitativo, teniendo como principales fuentes: las informaciones publicadas, los datos producidos por entrevistas a líderes comunitarios del barrio y a actores que manejaron los asuntos legales en el caso de estudio, y los datos generados en un grupo focal realizado con habitantes de Domingo Savio.

Con el apoyo de FES Transformación

