

Jaime F. Erazo Espinosa, coordinador

# Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina



# Índice

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 3238 888  
Fax: (593-2) 3237 960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-202-0  
Cuidado de la edición: María M. Pessina  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2009  
1ª. edición: abril de 2009

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b>	
<b>Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina</b> .....	11
<i>Jaime F. Erazo Espinosa</i>	
<b>I. VIDA Y GESTIÓN EN LOS CENTROS HISTÓRICOS</b>	
<b>El centro histórico, del concepto a la acción integral</b> .....	31
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
<b>Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México</b> .....	51
<i>Anne Collin Delavaud</i>	
<b>Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires</b> .....	73
<i>Silvia M. Fajre</i>	

II. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:  
POLÍTICAS Y DERECHOS

**Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión  
histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula** ..... 95  
*Nabil Bonduki*

**Reflexiones sobre el derecho a la vivienda  
en el Ecuador. Una revisión desde la realidad  
urbana y el derecho a la ciudad** ..... 137  
*Pablo Gago Lorenzo*

**Direito à moradia e questão habitacional no Brasil:  
o caso da cidade Estrutural** ..... 155  
*Brasilmar Ferreira Nunes e Inaë Magno da Silva*

**Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las  
políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana** ..... 175  
*María José Pérez Bravo*

III. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:  
OTRAS LECTURAS

**Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador** ..... 195  
*Diego E. Aulestia Valencia*

**El hábitat residencial sustentable como punto de  
partida para la construcción de la ciudad** ..... 217  
*Norma Carnevalli Lobo*

**Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales  
entre familias de sectores populares y medios residentes  
en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina** ..... 233  
*Ma. Mercedes Di Virgilio*

**Integración social en programas habitacionales y  
urbanos chilenos como aporte a la integración  
social nacional (1996-2006)** ..... 259  
*Paola Siclari Bravo*

IV. TRANSPORTE MASIVO Y MOVILIDAD URBANA

**El derecho a la vida en la movilidad urbana y  
el espacio público en América Latina** ..... 293  
*Ricardo Montezuma*

**Metodología para estimar y monitorear reducciones  
de gases efecto invernadero en sistemas de transporte  
masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo  
Limpio del Protocolo de Kyoto** ..... 301  
*Camilo Rojas García*

**Diseño urbano para reducir el uso del automóvil** ..... 317  
*Diego Hurtado Vásquez*

V. GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

**Los riesgos tecnológicos en el DMQ:  
la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome  
de nuevos escenarios de riesgos y desastres** ..... 345  
*Jairo Estacio*

**Discrepancias institucionales y vulnerabilidad  
asociada en el valle de Los Chillos frente al  
peligro de lahares del volcán Cotopaxi** ..... 365  
*Tania Serrano y Florent Demoraes*

<b>Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas . . . . .</b>	<b>381</b>
<i>Othón Zevallos Moreno</i>	
<b>Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003 . . . . .</b>	<b>407</b>
<i>Silvia Esther Fontana</i>	

# Introducción

## Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina

Jaime F. Erazo Espinosa\*

Son muy nuevas y diversas las vocaciones que provocan cambios de contenido en la composición de las ciudades; estas dan lugar a nuevos protagonismos y a nuevos fines, ambos de distinta índole. A veces integradores, cuando los procesos y consecuencias, en dos palabras, los hechos, socio-económicos, culturales, urbanos, entre otros, son visibles dentro del marco global (efectos en red) y del característico de cada urbe. Otras veces históricos<sup>1</sup>, cuando estos hechos se acaban y el fin de la ciudad como entidad de algo, termina<sup>2</sup> (Barragán, M. 2004), pero también, cuando éstos son acciones de ir hacia adelante y el inicio de la ciudad como entidad de algo, empieza. Y otras tantas, específicos, cuando los efectos de estos hechos, positivos o no, se internacionalizan<sup>3</sup>.

Los cambios que ocurren en una ciudad, en especial, en las de gran tamaño, nos invitan a (re)pensar y (re)valorizar todos sus aspectos: las reformas estatales, la producción y el consumo, los procesos de descentra-

---

\* Investigador del Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO Ecuador. [jerazo@flacso.org.ec](mailto:jerazo@flacso.org.ec)

1 Ver también: "Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina" (Carrión, F. 2005), aquí se hace alusión al contexto histórico como testigo de estos cambios de contenido.

2 La ciudad paso de ser una localidad industrial cercana a fuentes de energía (no fundamental), sistemas de transporte y mercados (fundamental), a una que desarrolla tecnología y comunicaciones, que disminuye barreras sociales y naturales; que urbaniza la economía y que ahora permite la llegada de población, ya no (o exponencialmente menos) desde el campo sino desde otras localidades.

3 Quizá cada ciudad busca que la mayor cantidad de sus contenidos alcancen una dimensión mundial que sobrepase sus fronteras y las de su nación; sin embargo, hay otros tantos que se quedarán o se verán rezagados al momento de insertarse en los ejes de articulación del sistema.

lización, la migración transnacional, la gestión y liderazgo de los gobiernos locales, etc., son sólo algunos de los componentes a considerar en estos estudios; no sólo por los desarrollos que provocan –mayor funcionalidad, incremento del poder local, potenciación y multiplicación de las expresiones culturales, intensificación de las relaciones interurbanas, etc. (Carrión, F. 2005)–, sino también por los grandes grupos de población pobre, marginada, excluida e injustamente tratada que generan. Las ciudades latinoamericanas son también ciudades empobrecidas. (Suárez, A. 2005).

La ciudad también es, sino la más, compleja intersección de procesos sociales, económicos y culturales; donde habitan la visión, liderazgo y relaciones entre gobiernos de turno, ciudadanías organizadas, tercer sector y mercados; quienes se mueven en estrechos vínculos y/o grandes rupturas para primero, acceder y gestionar poder o más poder<sup>4</sup>; y segundo, conceptualizar y considerar cambios de contenido.

La toma de la Catedral de Quito por parte de movimientos sociales en abril del 2005, la toma de la Plaza Bríon de Chacaito en Caracas en octubre de 2008, las formas de organizar el territorio, los movimientos municipalistas, la cosmopolización, la capitalidad, el dominio de las TIC, etc., son ejemplos, a diferente nivel, de cómo los vínculos y rupturas de estas complejas inter/secciones originan acciones o hechos causales en lo urbano, los cuales van (de)construyendo la ciudad. Estos hechos pueden ser clasificados como materiales, cuando se expresan por dimensiones físicas, técnicas, tangibles, etc., en suma, cuando amplifican las posibilidades de integración social positiva en la totalidad del espacio urbano<sup>5</sup>; válidos, cuando son el resultado de la fuerza y firmeza con que se reclama su existencia y legalidad, por ejemplo, las demandas “Cero Desalojos” de las organizaciones dominicanas de 2008; sentidos, cuando no son materiales y se manifiestan como modos particulares de entender algo, es el caso de los imaginarios urbanos<sup>6</sup>; y como aceptados, cuando no son validados sino que son recibidos con voluntad y sin (o casi nula) oposición, ejemplo de

4 Sobre éste recurren muchas ideas como la multiplicidad, tenencia, función, competencia, introspección, etc.

5 Ver declaración de Buenos Aires. VIII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO.

6 Armando Silva, por ejemplo, comprende los imaginarios urbanos como modelo encarnado, como formas “inventadas” que son validadas por los ciudadanos en ejercicios grupales.

ello son los diez mil desalojos semanales por ejecuciones hipotecarias ocurridos en los dos últimos años en EEUU.

Un hecho causal también implica procesos (mecanismos sobre condiciones), los cuales generan secciones o fragmentos de ciudad e inter/secciones urbanas; y, formas de instrumentación técnica, económica, legal y social que les dan soporte y que estas necesitan<sup>7</sup>. Su presencia en la ciudad establece distancias, encuentros o el aumento/disminución de cualquiera de las dos; de esta forma, una inter/sección no es otra cosa más que el resultado final de un proceso urbano, cuyos contenidos son identificados por su tema –historia, movilidad, vivienda, riesgos, etc.–, estructura –institucionalidad presente, gobierno, legislación, etc.–, disposición interior –relaciones, (des)orden, conexiones, etc.–, homo/heterogeneidad –grupos, ciudadanía, minorías, etc.– e independencia o sentido privativo.

Además de lo anterior, en todo hecho urbano, se pueden identificar tres aspectos: su origen, el cual atribuye prioridad y nombre –oficial o asignado–; su contexto, como entorno de cualquier índole dentro del cual se lo considera; y, su calidad, por el valor, enlaces y sentido que le otorga.

### Vida y gestión en los centros históricos<sup>8</sup>

Cuando se habla del centro, Patricia Rodríguez A., reflexiona acerca de la evolución de su concepto –de cómo surge a partir de la propia crisis generada en estos sectores de la ciudad– y las maneras cómo se ha venido actuando en las últimas décadas<sup>9</sup>; pero también, cuando se habla del centro por lo general se piensa en sus edificaciones y en sus plazas, difícilmente en sus habitantes (Aguirre, Carrión y Kingman, 2005:58); y sin embar-

7 Estos instrumentos pueden cortar la ciudad, separarla; el mercado inmobiliario sin control, la especulación, el caudillismo, son algunos de sus promotores; o en su defecto, estos instrumentos pueden volver común más de un elemento para más de una sección.

8 Parte de este estudio se basa en la convocatoria preparada por un grupo de profesionales del Colegio de Arquitectos de Pichincha para el Foro de la Ciudad presentado en el marco del Congreso Cincuentenario de FLACSO.

9 Por ejemplo, ¿cómo las prácticas latinoamericanas, a partir de paradigmas europeos, han conseguido importantes innovaciones urbanas y adaptaciones a nuestras propias realidades? (Rodríguez A., 2007)

go, miles de ciudadanos concurren por trabajo, compras, turismo, actividades religiosas o gestión pública y en las manzanas que lo conforman hay otras miles de personas que lo habitan. La gente vive e imagina el Centro<sup>10</sup>: su carácter de centralidad funcional con respecto a la ciudad atrae y moviliza –y así se demuestra– a turistas, visitantes, locales y pobladores “en tránsito”, quienes llegan de otros lugares estimulados por conocerlo.

Han transcurrido alrededor de tres décadas –las primeras con una visión de mecenazgo y en los noventa, con visión económica de recuperación (Rodríguez A., 2007)–; desde que varias ciudades en América Latina iniciaron procesos de intervención sostenible e incluyente en su patrimonio histórico<sup>11</sup>: se ha restaurado gran parte del legado monumental, se han iniciado procesos de rehabilitación de vivienda e inmuebles en general, el espacio público presenta nuevos usos y aspectos, se promueve la inversión privada para favorecer viejas y nuevas actividades comerciales y productivas, etc. Los resultados en términos tangibles son evidentes; más no los suficientes en términos de intangibilidad y de relaciones entre los dos.

Tomando el caso de Quito como ejemplo de resultados tangibles, Pablo Samaniego en su documento relativo al financiamiento de los centros históricos, concluye y establece como positiva la inversión de recursos en su centro por parte de todas las instituciones –Fonsal, Empresa del Centro Histórico, Administración Zona Centro y Comisión Europea– que entre los años 2000 y 2004 gastaron un total de 125 millones de dólares, indicando que ésta renovó la importancia del centro para los habitantes de la urbe y mejoró su oferta para el turismo nacional e internacional<sup>12</sup>. Frente a esto, una de las preocupaciones de los/as autores/as y los estudios sobre centros históricos consiste en sustentar –cosa nada fácil– comparativamente y ante lo tangible, cuánto se invierte en el patrimonio intangible y en el equilibrio entre estos dos componentes; ejemplo

10 Una comunidad sólo puede planificar el futuro si previamente se reconoce en sus raíces. Mirar, conocer y preservar el patrimonio cultural es el punto de partida para que aparezca un sentimiento de pertenencia de la gente con su lugar. (Fajre, 2007)

11 La acción de salvaguarda patrimonial ha transitado de una visión de monumento aislado a una comprensión del valor del conjunto urbano. (Rodríguez A., 2007)

12 En el libro *Quito Imaginado (2005)* se establece que en el centro histórico de Quito hay 5000 edificaciones patrimoniales inventariadas, 362 monumentos históricos de importancia, 183 centros de educación y 4000 propietarios de locales comerciales, entre otros datos cuantitativos.

de esto es la rehabilitación de la Habana Vieja, presentada como caso de estudio por Patricia Rodríguez A.; quien nos cuenta cómo la articulación de gobernabilidad y sostenibilidad económica y social se han convertido en garantes de un proceso integrador y transdisciplinario y en plataforma para la innovación urbana.

Para el tratamiento de los problemas y oportunidades en el centro se requiere discusión y definición de políticas de acceso y gestión, sustentables e incluyentes, que den a todos los ciudadanos iguales posibilidades de participación<sup>13</sup>, las cuales no deben ser tratadas exclusivamente por expertos o con carácter meramente técnico (Fajre, 2007), sino acogiendo las opiniones, mandatos y pensamientos de otros actores<sup>14</sup> y exigiendo obligaciones indelegables al Estado; así, Anne Collin dice que desde la implementación de políticas en el año 2004, producto del esfuerzo de concertación entre las instituciones y la ciudadanía de Xochimilco, hoy en día hay buenos resultados de apropiación colectiva sobre los valores patrimoniales. Por el contrario, Silvia Fajre escribe: “... (la participación) todavía debe recorrer un largo camino para que esta nueva conciencia se incorpore de manera efectiva,... resulta imprescindible revisar lo realizado hasta ahora para impulsar los cambios necesarios y que a esta tarea se sumen todos los actores sociales”.

Las dudas persisten, más se deja recogida la preocupación de los organizadores y participantes del foro por construir políticas de cultura ciudadana en y por los centros históricos<sup>15</sup>, dejando de lado disputas y enfocándose en los consensos como elemento estratégico de un convivir de identidades distintas que trabajen por un objetivo común compartido.

13 Una de las dificultades más recurrentes, según Anne Collin, viene del hecho de que cada autoridad reacciona de modo aislado.

14 La preservación de los bienes culturales es un tema que cada vez está adquiriendo más relevancia, trascendiendo largamente el mero interés de los especialistas para instalarse por derecho propio en nuestra comunidad. (Fajre, 2007)

15 La ciudad, tiene que responder a las necesidades que cada época o coyuntura histórica le plantea. De aquí que, de cara a la valoración del patrimonio cultural, a la superación de las visiones museísticas de los centros históricos y también a la intervención urbanística, sea necesario hacer conciencia sobre el hecho de que cada espacio urbanístico tiene una etapa histórica que es clave en su formación y articulación. (Sánchez, 2000)

## Hábitat popular e inclusión social: políticas, derechos y otras lecturas

El hábitat como tema y problema de estudio es actual e histórico. Es actual porque sus consecuencias espaciales –incluidas las cuantitativas<sup>16</sup>–, políticas y sociales le otorgan a la ciudad categorías de “in-visibility” e “in-vivencia”<sup>17</sup> dramáticas, violentas y desestructurantes; porque los sentidos de exclusión e insostenibilidad, pesan más y en diferentes modos como componentes de marginalidad y pobreza<sup>18</sup>, porque las condiciones y mecanismos de/para acceso y gestión no son democráticos y no están garantizados y porque es importante el uso económico que tiene la vivienda para los hogares de menores recursos (Aulestia, D. 2007). Es histórico –viene incluso desde la colonia –, porque se lo ha construido vinculado a aspectos económicos, políticos, sociales y culturales; y en último término, como dice Buthet, vinculado al modelo de desarrollo de nuestros países. Las conferencias sobre Hábitat en Río de Janeiro (1992) y en Estambul (1996), ubicaron el tema en las políticas locales, nacionales e internacionales<sup>19</sup>; lo que significó ubicarlo como objeto de abordaje para los gobiernos y los organismos multilaterales (Buthet, C. 2005:11); y abrieron la posibilidad de describirlo e interpretarlo de muy diversos modos como aquella relacionada con las centralidades, las prioridades urbanas –en perpetua evolución–, los cambios estratégicos, etc.<sup>20</sup>

La identificación de los mayores problemas relacionados con el hábitat popular son de dos tipos: económico-espaciales y político-sociales. Por un lado, ante la creciente necesidad de vivienda y la imparable extensión de la ciudad, surgen una serie de asentamientos aislados, disfuncionales y

16 Ver el diagnóstico que presenta Nabil Bonduki sobre la situación habitacional de los años noventa en Brasil, donde cuantifica la dimensión de las necesidades de vivienda y de urbanización de los asentamientos informales.

17 Referida a dos cosas; primera, a la brecha social que excluye y margina, de muy diversos modos, a la población; y segunda, a la gravedad que esto representa en nuestros días. Buthet, Carlos (2005): *Inclusión Social y Hábitat Popular*, pág. 11

18 Así, para el caso de Ecuador, esta afecta para el año 2006 al 25% de los hogares en áreas urbanas; inferior al 36% registrado en 1999, pero todavía superior al 23% de 1995. (INEC, 2007)

19 Los lemas de “la vivienda adecuada para todos” y el “desarrollo urbano sostenible” han integrado la mayoría de los discursos políticos sobre acceso a suelo urbano de calidad y vivienda adecuada.

20 Ver también Buthet; Corredor Martínez; A. Gutiérrez; R. Castell; entre otros.

sin imágenes propositivas que se superponen con nombres propios en cada lugar de nuestra región: “villas miseria”, “arrabales”, “guasmos”, “favelas”, etc., y a los que, al parecer se accede luego de experiencias pretéritas de movilidad residencial (Di Virgilio, M. 2007). Por otro lado, una de las preocupaciones de las ciencias sociales consiste en entender la dinámica de los segmentos sociales más desprotegidos, su ubicación y sus relaciones dentro de la sociedad<sup>21</sup>. Así también, es evidente que las prácticas e intervenciones en todo este campo, se sustentan en conceptos de uso tan frecuente que se han vuelto polisémicos (vivienda de interés social, vivienda adecuada, déficit habitacional, vivienda informal, entre otros), por tanto, también se vuelve necesario su (re)-pensamiento y su (re)-formulación, tal como lo plantea Diego Aulestia, quien en su investigación analiza la interacción entre la vivienda –como el mayor patrimonio y el más importante presupuesto de la unidad familiar– y las estrategias de subsistencia emprendidas por los hogares urbanos de Ecuador<sup>22</sup>, considerando además el desempeño de su rol económico como una capacidad para complementar ingresos o reducir la vulnerabilidad de estos hogares, de parientes o amigos.

No es muy frecuente que en nuestra región estén implementadas de forma integral –histórica y con prospectiva–, políticas públicas estatales de acceso universal, gestión y participación a/por suelo urbano de calidad y vivienda adecuada. De la política de vivienda social implementada en Chile<sup>23</sup>, se desprenden los procesos de integración social de los programas habitacionales y urbanos<sup>24</sup>, descritos y analizados durante el período 1996-2006 y que constan en el artículo de Paola Siclari; y algunas características expuestas por María J. Pérez, tales como: i) (la política...) ha

21 Los nuevos modelos de acceso y gestión a suelo urbano han propiciado la participación de nuevos y diversos actores, nuevas formas de organización y/o composición y nuevas estrategias de solución.

22 Todas estas estrategias requieren un alto grado de flexibilidad. Como resultado, el hogar es capaz de ajustar su composición interna no sólo para enfrentar choques económicos o situaciones adversas (ya sean internas o externas), sino también para tomar ventaja de las oportunidades que se presentan para mejorar el modo de vida. (Aulestia, D. 2007)

23 La considero pues Chile es el único país del mundo que tiene un nivel de producción de viviendas superior a la tasa de crecimiento poblacional vegetativo (CEPAL, 1999)

24 Se describen dos procesos y sus respectivos resultados: El Modelo de Acción Participativa del Programa Chile Barrio (MAP) y el Acompañamiento del Programa Un Barrio Para Mi Familia.

convertido, por su orientación, al Estado en el principal agente de la segregación residencial a gran escala<sup>25</sup>, ii) (la política...) se ha caracterizado principalmente por la disponibilidad de recursos económicos de las diferentes administraciones, los cuales han supeditado la localización, tamaño y calidad de la construcción; y por la capacidad de presión de los grupos demandantes; y iii) (la política...) ha incidido en el desarrollo de prácticas asociativas, conformación de comunidades e identidades locales. Con las políticas implementadas en el resto de países, suceden otras dos cosas; primera, su carácter es asistencialista, de urgencia, sectorial y focalizado, con escaso alcance cuantitativo<sup>26</sup>; y segunda, están vinculadas a los sistemas de producción mercantil y desvinculadas de las necesidades y derechos de los beneficiarios; de las políticas sociales de desarrollo económico-social<sup>27</sup> y de la legislación sobre el uso y ocupación del suelo. Esto agrava como dice Buthet, las situaciones de po-breza y marginación, así como aumenta la fragmentación social y física de los centros urbanos de la región.

El derecho a la vivienda afirma la posibilidad de una vida digna<sup>28</sup> y la construcción colectiva de ciudad (Gago, P. 2007:1); este derecho es definido como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos...”<sup>29</sup>. Sin embargo, aún es necesario fortalecer la voluntad política de los gobiernos para implementar políticas –con

25 La segregación urbana refleja la desigualdad en la distribución del ingreso, consolidando un mapa en el que la segregación residencial muestra, en su primera fase, una nítida tendencia al distanciamiento físico entre barrios ricos y pobres. (Rodríguez y Winchester, 2001)

26 En Ecuador, uno de los objetivos principales para la implementación del Sistema de Incentivos para la Vivienda, SIV (1998), fue reducir el déficit habitacional del país, ampliando el acceso a la vivienda formal; sin embargo, hasta el año pasado 6'165.000 ecuatorianos necesitaban un lugar propio (*El Comercio*, 04.03.2007). De igual forma, en Chile, la Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social busca disminuir el déficit habitacional focalizando en las familias que viven en pobreza (Siclarí, P. 2007)

27 Cuyas funciones según Bruno Jobert son: la integración social, la regulación y la legitimidad.

28 Declaración Universal de los Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

29 Así lo define la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005), pero cabe resaltar que la definición no es unívoca, pues existen diferentes iniciativas ya desarrolladas como son las Agendas Locales. (Gago, P. 2007:2)

principios y herramientas de soporte– tendientes a alcanzar los pactos y declaraciones que éstos han firmado (Dede, G.), un caso ejemplar se dio en el Gobierno de Salvador Allende cuando a la vivienda se la conceptualizó como derecho ciudadano (Pérez, M. 2007:2). Según la ONU, mil millones de pobladores urbanos tienen problemas relacionados con la vivienda<sup>30</sup> y según la sociedad civil y diferentes expertos, la gran culpable es la globalización corporativa y sus efectos negativos en las vidas de los pobres<sup>31</sup>. Por eso, el tema aún sigue siendo discutido por el tercer sector, quienes afirman que hay un retroceso en la implementación de la Agenda Hábitat desde su aprobación en el marco de Hábitat 1 en Vancouver (1976) hasta su revisión en el marco de Estambul+5 en Nueva York (2001)<sup>32</sup>; y por quienes en cada Gobierno y en cada Estado, están encargados de cumplir y hacer cumplir las Metas de Desarrollo del Milenio; específicamente la referida al Objetivo 11 de la Meta 7 que apunta a una mejora significativa en las vidas de cien millones de habitantes para el año 2020.

Muchos actores –nuevos y antiguos– están promoviendo una nueva reflexión técnica y académica, la participación de la sociedad y el intercambio de experiencias exitosas en el marco de la gobernabilidad, inclusión y sostenibilidad del hábitat popular. Hoy en día se conoce más sobre estrategias participativas, habitacionales y de subsistencia<sup>33</sup>, construcción de vida asociativa (Pérez, M., 2007:1) y prácticas innovadoras<sup>34</sup>, sobre alternativas a la vivienda nueva como el mejoramiento, alquiler de habitacio-

30 Las mujeres, al igual que otros grupos vulnerables; son excluidas y discriminadas en prácticamente todos los aspectos relacionados con la vivienda: tenencia, patrimonio, herencia, acceso, derecho, etc.

31 Ver <http://www.choike.org/nuevo/informes/1119.html>

32 HIC emitió una declaración firmada por 30 ONG's de 20 países, donde condenó la ausencia de toda referencia al derecho a la vivienda como un derecho humano en la declaración final de la Conferencia Estambul+5. Allí declaró que “esta regresiva tendencia post Estambul –Hábitat II– ha sido defendida por muy pocos Estados”.

33 Las cuales como dice María Mercedes Di Virgilio, se vinculan fundamentalmente a la capacidad de movilización de recursos por parte de individuos y familias.

34 Bonduki expone, de forma sucinta, cómo el poder público municipal, en particular el de las ciudades gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT de Lula), enfrentaron el problema habitacional, durante los años 90, y desarrollaron estrategias participativas y programas innovadores, que se convirtieron en referencias nacionales y fundamentaron la formulación del programa nacional de Brasil.

nes o alojamiento de familia extendida (Aulestia, D. 2007), y sobre lo que implican las emergencias habitacionales extremas y las trayectorias residenciales (Di Virgilio, M. 2007). Así por ejemplo tenemos que el *Projeto Moradia (PM)*, formulado por el *Instituto Cidadania*, realizado entre los años 1999 y 2000, escuchó a diferentes segmentos de la sociedad relacionados con la cuestión de la vivienda, sintetizó un gran conjunto de propuestas dispersas, elaboró una estrategia para, en un plazo de quince años, equilibrar el problema habitacional brasileño<sup>35</sup> y se convirtió en la base del programa electoral del presidente Lula para el programa urbanístico y habitacional<sup>36</sup>. (Bonduki, N. 2007:1). Y, *La Cidade Satélite Estrutural* de Brasilia es el segundo aglomerado urbano más pobre del Distrito Federal, resultado de las decaídas relaciones entre la exigencia de derechos fundamentales por parte de la sociedad organizada, las ofertas de campaña previos procesos electorales y la creciente problemática habitacional (Ferreira, B. y Elias, I., 2007). Todo esto suma compromiso e interés, como los expuestos por Pablo Gago y Norma Carnevali. Gago aborda de forma somera, en el marco previo a lo que fue la Asamblea Constituyente del Ecuador; la vinculación entre la realidad urbana del país, su marco legal vigente y el derecho a la vivienda y la ciudad; y ofrece una visión más panorámica y esclarecedora sobre posibles pasos a adoptar en pro del reconocimiento constitucional, del establecimiento de bases legales adecuadas, y de la articulación entre estas dos. Carnevali analiza el origen, el estado actual y las expectativas a futuro del estilo de desarrollo sustentable adoptado de forma constitucional en Venezuela (1999), convoca a crear conciencia de sustentabilidad y de derechos en las personas y a redefinir su ciudadanía desde los espacios públicos y habitacionales.

Tal como lo había mencionado al inicio, y siguiendo a Buthet, el hábitat popular y la inclusión social, son ahora –tal vez más que en otros momentos– tema y problema de estudio.

35 Esta estrategia se basó en una directriz establecida por el actual Presidente Lula: “un país con los recursos de los que dispone Brasil no puede admitir que millones de familias vivan en condiciones precarias de vivienda e infraestructura, como en favelas y cortiços”.

36 De la cual se destaca posteriormente la creación del *Ministério das Cidades*, el *Conselho Nacional das Cidades* y más recientemente la ampliación de los recursos y las fuentes de financiamiento y subsidios.

## Transporte masivo y movilidad urbana

La planeación del modelo de ciudad debe, como uno de sus ejes fundamentales/reguladores, dar a cada uno lo que se merece; es decir, igualar oportunidades en los distintos ámbitos, y no sólo desde la rigurosidad de la justicia o la ley sino también desde el deber y la actuación conciente.

Parte fundamental de la planeación es el transporte masivo –buses, BRT<sup>37</sup> y/o metro–, el cual, después de la época del tranvía –alta tecnología y formalidad organizativa–, fue proporcionado por organizaciones operadoras de buses –proliferación actual<sup>38</sup>–, que a menudo surgieron de manera espontánea a principios del siglo XX<sup>39</sup>; con esto se modificó de forma drástica las políticas de transporte urbano latinoamericano –vías, tecnología, metodología y espacio público– y comenzó lo que pronto se convertiría en “el problema del transporte” (Carrión, F. 1995), con modelos de gestión cada vez menos eficientes y la aparición cada vez mayor de diferentes conflictos con los gobiernos locales (Chauvin, J. 2007)

Cada vez menos ciudadanos se movilizan en transporte público, crece con ritmo alarmante el parque automotor privado de casi todas las ciudades en el mundo<sup>40</sup> y la construcción de infraestructura vial –como respuesta primera a los problemas por congestión y consumo privado vehicular– se la exhibe como “desarrollo” cuando en realidad es “inequidad”. Frente a esto, concebimos al transporte masivo de diferentes maneras; por citar solamente dos: como un medio de movilidad urbana y como elemento material<sup>41</sup>, que por constituir condición de accesibilidad e igualdad; promueve el uso, redistribución y reapropiación del espacio, garantiza el derecho a la ciudad porque restringe, reduce y regula el uso de lo privado, y posibilita el disfrute de sus recursos materiales e inmateriales.

37 *Bus Rapid Transit* o Transito Rápido de Buses, TRB por sus siglas en español.

38 Porque, según Vasconcellos y Peñalosa, usan tecnologías más difundidas, de propiedad nacional, compuestas por gran cantidad de pequeños propietarios, con un bajo perfil empresarial.

39 Este servicio fue heredero del tranvía, con el cual coexistió algunas décadas hasta que se impuso en los años 50. (Figueroa, O. 2008:7)

40 Por ejemplo, el parque automotor de Quito lo conforman unos 300 mil vehículos. De ellos, solo 16 451 son de uso público (*Diario Hoy* del 11.12.2007) y el parque automotor en la provincia del Guayas crece cada año en un 10% aproximadamente (*Diario El Telégrafo* del 02.06.2008)

41 Ver *Declaración de Buenos Aires* del GT Desarrollo Urbano de CLACSO (2008)

Lo concebimos también como un recurso público ha ser apoyado, financiado y controlado por el Estado y la ciudadanía<sup>42</sup>, por lo que se deben disponer recursos para mejorar su desempeño operacional: control tarifario, nivel y calidad de servicio, tasas de ocupación, aspectos móviles e inmóviles<sup>43</sup>, entre otros; y porque se debe dar prioridad a su desarrollo, coordinación y cumplimiento de políticas principalmente orientadas a la Seguridad y Educación Vial. El desempeño operacional se relaciona con uno de los problemas más graves del transporte, los accidentes de tráfico<sup>44</sup>; en este sentido, Juan Pablo Chauvin expuso que el 38% de las muertes por causas externas en Quito, en el año 2006, se debieron a este problema, y la OMS para el año 2002 indicó que en los países americanos de bajos y medianos ingresos, más de 15000 habitantes fueron víctimas mortales del tránsito. Las políticas se relacionan con la modificación de patrones y la efectividad de las recompensas y castigos aplicada al comportamiento ciudadano adecuado o no frente al cumplimiento de las regulaciones establecidas por las instituciones nacionales, regionales o locales vinculadas al tema.

El transporte es un valioso instrumento para una integración socioespacial de la ciudad<sup>45</sup> y para una profunda transformación física del espacio (Vasconcellos y Peñalosa, 2008:5), lo que implica un conjunto de ordenanzas –en todos los niveles de administración territorial– y un alto grado de control en torno a la densidad, acceso, uso y ocupación del suelo; orientadas a disminuir las distancias promedio, por tanto menor uso de combustibles, menor tiempo de traslado y un estable costo de pasajes; a construir espacios peatonales y ciclo rutas de calidad, y a reducir la contaminación imponiendo normas y métodos de protección medioambiental y de conservación energética<sup>46</sup>, como la desarrollada por la Corpora-

42 Más de la tercera parte de la población urbana se moviliza cotidianamente en medios no motorizados. (Montezuma, R. 2007)

43 Ver Georges Amar, 2008.

44 Oscar Figueroa dice que la seguridad vial se ve afectada por vehículos inadaptados, mantenimiento deficiente y competencia vial descontrolada entre los operadores individuales para conquistar un pasajero adicional.

45 Ver *Declaración de Buenos Aires* del GT Desarrollo Urbano de CLACSO (2008)

46 El transporte emite el 25% de los gases efecto invernadero –GEI a nivel global, y crecen a una tasa anual del 3,2% en países en desarrollo (Rojas, C. 2007)

ción Andina de Fomento (CAF) para calcular y monitorear las reducciones de Gases de Efecto Invernadero, GEI de sistemas de Tránsito Rápidos de Buses (BRT) en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

La planeación del modelo de transporte en una ciudad, además de tender hacia la igualdad de condiciones para el acceso al espacio y a los modos; debe tener, como se indica en el boletín *Pensando en la Modalidad Sustentable N° 1*, congruencia y continuidad tanto en las políticas como en las inversiones públicas; y complementación de alternativas<sup>47</sup> e integralidad en la búsqueda e innovación de soluciones (Figueroa, O. 2008:10). El reto no está en la aplicación de “una mejor manera” sino en mantener las aplicaciones tan libres como sean posibles (Amar, G. 2008:16), ejemplo de esto, es la propuesta de diseño urbano (modelo teórico y aplicación en un barrio de Quito), que presenta Diego Hurtado Vázquez, cuyos objetivos son: restringir al mínimo necesario el uso del automóvil y otorgar dominio a las personas sobre el uso del espacio público.

### Gestión y prevención de riesgos y desastres

El Proyecto Predecán<sup>48</sup> de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), establece que entre 1990 y 1999 en América Latina y el Caribe se registraron 1.309 desastres asociados a fenómenos naturales, los cuales corresponden al 19% de los desastres reportados a escala mundial; esto ubica a la región como la segunda de mayor ocurrencia de desastres después de Asia (44%). En el período 1970-2001, los desastres asociados a fenómenos naturales en América Latina y el Caribe, dejaron un saldo de 246.569 víctimas mortales y 144,9 millones de personas afectadas, con un daño económico valorado en \$68.600 millones. El Ecuador como espacio terri-

47 Mezcla de conceptos y parámetros, según Amar.

48 El proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina surge como parte del proceso de integración en la Subregión Andina y se enmarca dentro de las políticas subregionales planteadas en la “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres”, liderada por el Caprade con el apoyo de diferentes organismos de Cooperación Internacional y aprobada mediante la Decisión 591 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

torial, ubicado junto a otros países en el Cinturón de Fuego del Pacífico, presenta una interacción entre las amenazas naturales y el aumento de vulnerabilidades<sup>49</sup>, que en muchos casos desencadenaron desastres, tales como, las erupciones volcánicas del Guagua Pichincha y Tungurahua del año 2001 y el fenómeno del Niño de los años 1997-98. Sólo estos dos eventos dejaron pérdidas cercanas a los 2800 millones de dólares<sup>50</sup>. Finalmente, el precio del desarrollo urbano del Distrito Metropolitano de Quito, DMQ, es en primer lugar, la convivencia con los riesgos tecnológicos y sus accidentes, que no han sido abordados como problemática neurálgica en las acciones integrales de reducción de riesgos urbanos debido a su poco conocimiento y formas de intervención (Estacio, J. 2007); y en segundo lugar, el cambio en las regulaciones de uso y ocupación de suelo, como sucedió con las laderas del volcán Pichincha en la década de los setentas. (Zevallos, O. 2007).

Con estos antecedentes, es necesario considerar y adoptar como otro de los ejes fundamentales/reguladores en la planeación de la ciudad actual, un concepto determinante y de reciente aplicación, la gestión y prevención de riesgos y desastres; sobre ella, son dos las preocupaciones; el conocimiento y la información oportuna que la sociedad tiene y/o dispone sobre la amenaza que representan los fenómenos naturales, los socio-naturales, los antrópicos-maliciosos o los tecnológicos, todos potencialmente dañinos; la exposición a los mismos (incluidas las consecuencias); y las vulnerabilidades –de cualquier índole<sup>51</sup>–; y, las tareas de respuesta instituidas por el Estado y los Gobiernos Locales frente a las emergencias, siendo estas: las de prevención, reconstrucción, estimación/mitigación, preparación, alerta, repuesta y rehabilitación.

Su consideración y adopción implica planear mejoras, tanto sociales (capacidades de modificación de condiciones; educación, capacitación y sensibilización), como institucionales (políticas nacionales, instrumentos,

49 Jairo Estacio dice que tanto las consecuencias como las causas de los accidentes muestran que los riesgos se encuentran en el corazón de un sinnúmero de interacciones de elementos tecnológicos dentro del sistema urbano, y a la vez, como parte integral de los procesos de modernización urbana y del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

50 <http://www.comunidadandina.org/desastres/problematika.htm>

51 Económicas, sociales, culturales, físicas, organizativas, técnicas, etc.; y también personales y de bienes expuestos a los peligros y riesgos naturales (Objetivo Proyecto PREDECAN).

metodologías y normas; así como mecanismos de respuesta individuales y colectivos<sup>52</sup>); para identificar cuáles son las causas que pueden producir riesgos y desastres; cómo actuar sobre ellas y, reducirlas o en el mejor de los casos, eliminarlas.

Solo así, podremos construir escenarios e instrumentos jurídicos, técnicos y financieros, los cuales no deben considerar a las amenazas como único elemento, porque a pesar de que existen, es la conducción de la gestión quien evita la proliferación de vulnerabilidades, en especial las sociales y/u organizativas<sup>53</sup>. Es esta misma, la que genera situaciones correctivas (para reducir amenazas), reactivas (para confrontarlas<sup>54</sup>) y/o prospectivas (para prevenir las); y, además, se preocupa por mejorar, no sólo el acceso de la población a la información, conocimiento y entendimiento de lo que son los riesgos y desastres, sino también, las competencias seccionales sobre el tema<sup>55</sup>.

Muchos de los países de América Latina y El Caribe, han comprometido sus esfuerzos, a través del establecimiento de políticas comunes; y han hecho suyos los objetivos y principios que la comunidad mundial ha adoptado en materia de reducción del riesgo de desastres y del cambio climático, Ecuador es uno de ellos. Así, el pasado 26 de abril del 2008, el Gobierno Nacional, mediante Decreto Ejecutivo 1046-A, creó la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos cuyos objetivos se enmarcan en los principios del Marco de Acción de Hyogo, de cuyo Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (Caprade), es Presidente Pro-Tempore hasta este año.

52 Dentro de los que se incluyen mecanismos de generación, conservación y difusión de información adecuada, oportuna y sistemática conducente a ser aplicada en la planificación del desarrollo, en la prevención/atención de desastres y, en general, en la toma de decisiones. (Ibíd.)

53 Tania Serrano y Florent Demoraes muestran como se puede provocar o incrementar la vulnerabilidad del valle de los Chillos (Quito), cuando las perspectivas, prioridades y políticas de dos municipios que administran un mismo territorio expuesto a una amenaza (los lahares del volcán Cotopaxi) se ven confrontadas frente al crecimiento urbano, reducción de riesgos, preparación de la población, uso y ocupación del suelo.

54 Un caso de estudio sobre esta tarea es el que nos presenta Silvia Fontana, construyendo políticamente un desastre natural sucedido en Santa Fe en el año 2003, en el que identifica las acciones del Gobierno Provincial y la Intendencia frente a la emergencia, y las posturas de los pobladores frente a las autoridades.

55 El DMQ ha adquirido progresivamente varias competencias en cuanto a los riesgos y a partir de 1998 maneja directamente la cuestión del riesgo en su jurisdicción. (Serrano, T., Demoraes, F. 2007)

## Bibliografía

- Amar, Georges (2008). *Movilidad Sustentable: un cambio de paradigma*. Quito: Editorial del Municipio de Quito y Biciacción.
- Aulestia, Diego (2007). *Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Bonduki, Nabil (2007). *Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Buthet, Carlos (2005). *Inclusión Social y Hábitat Popular*. Buenos Aires: ESPACIO Editorial.
- Carnevali L., Norma (2007). *El hábitat residencial sustentable como punto de partida para la construcción de la ciudad*. Quito: FLACSO Ecuador
- Carrión, Fernando (2001). *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2005). *Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Chauvin, Juan Pablo (2007). *Conflictos y gobierno local. El caso del transporte urbano en Quito*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2008). *Boletín Ciudad Segura N.º 23. Un divorcio inconveniente: seguridad ciudadana y transporte urbano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Collin D., Anne (2007). *Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Dede, Graciela (2007). *El derecho a la vivienda adecuada*. Instituto del Tercer Mundo.
- Di Virgilio, María M. (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales entre familias de sectores populares y medios residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Estacio, Jairo (2007). *Los riesgos tecnológicos en el DMQ: la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome de nuevos escenarios de riesgos y desastres*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fajre, Silvia (2007). *Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires.

- Ferreira N., Brasilmar e Inaê Elias Magno da Silva (2007). *Direito à moradia e questão habitacional no Brasil: o caso da cidade Estrutural*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Figueroa, Oscar (2008). *Políticas públicas de movilidad y transporte en América Latina*. Santiago de Chile.
- Fontana, Silvia Esther (2007). *Construcción política de un desastre natural. La inundación de la Ciudad de Santa Fe en 2003*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Gago L., Pablo (2007). *Reflexiones sobre el derecho a la vivienda en el Ecuador. Una revisión desde la realidad urbana y el derecho a la ciudad*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO (2008). *Declaración de Buenos Aires. Por una ciudad justa*. Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- Montezuma, Ricardo (2007). *El derecho a la vida en la movilidad urbana y el espacio público en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador
- Pérez B., María José (2007). *Construcción de la vida asociativa: Estudio de caso de las políticas de vivienda social en la comuna La Pintana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Rodríguez A, Patricia (2007). *El centro histórico, del concepto a la acción integral*. La Habana: Editorial OLACCHI.
- Rojas García, Carlos (2007). *Metodología para estimar y monitorear reducciones de gases efecto invernadero en sistemas de transporte masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Serrano, Tania y Florent Demoraes (2007). *Discrepancias institucionales y vulnerabilidad asociada en el valle de los Chillos frente al peligro de lahares del volcán Cotopaxi*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Siclari B., Paola (2007). *Integración social en programas habitacionales y urbanos chilenos como aporte a la integración social nacional (1996-2006)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Silva, Armando (2008). *Los imaginarios nos habitan*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Suplemento Institucional (2008). *Ecuador. Juntos y comprometidos con la reducción de riesgos y desastres*. Quito: El Comercio.

- Vasconcellos E. y Enrique Peñalosa (2008). *Repensando nuestras ciudades*. Quito: Editorial del Municipio de Quito y Biciacción.
- Zevallos, Othón (2007). *Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas*. Quito: FLACSO Ecuador.

## Enlaces

- Choike.org, un portal sobre la sociedad civil del Sur, <http://www.choike.org/nuevo/informes/1119.html>.
- Comunidad Andina de Naciones, <http://www.comunidadandina.org/desastres/problematika.htm>.