

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa

Coordinadores

Dimensiones del hábitat popular latinoamericano



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Estados Unidos 1168
Buenos Aires, Argentina
(54 11) 430 49145
(54 11) 430 49505
www.clacso.org.ar

Instituto de la Ciudad

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
Venezuela 976 y Mejía, esquina
Quito, Ecuador
(593 2) 398 8116
www.institutodelaciudad.com.ec

ISBN: 978-9978-67-328-7

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: CrearImagen
Quito, Ecuador, 2012
1ª. edición: febrero de 2012

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I. ANÁLISIS Y EFECTOS DE POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA: COLOMBIA Y BRASIL	
¿Ciudad prioritaria, ciudad social?	
Análisis de la política nacional de vivienda para familias de bajos ingresos en Bogotá (1991-2009)	19
<i>Oscar A. Alfonso R.</i>	
Programas de regularización y formación de las plusvalías en las urbanizaciones informales	45
<i>Por Antônio Augusto Veríssimo</i>	
Capítulo II. Inter/secciones de la ciudad y el hábitat popular	
Nota introductoria al capítulo II	69
<i>Benjamin Nahoum</i>	
Mega crecimiento urbano de la ciudad de Panamá y su impacto sobre el hábitat y la vivienda popular	75
<i>Carlos David Castro-Gómez</i>	

Habitar nuevos barrios de interés social en el área metropolitana de Buenos Aires: el espacio construido por el Estado y vivido por los vecinos	101	El espacio público como derecho a la ciudad. Un recorrido por el patrimonio del centro histórico de Quito	267
<i>María Cristina Cravino</i>		<i>Sonia Cueva Ortiz</i>	
Las adversidades del hábitat en conjuntos habitacionales de población relocalizada	121	Pobreza urbana y desigualdad: la asistencia habitacional a personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires	295
<i>Walter Fernando Brites</i>		<i>Paula Cecilia Rosa</i>	
Vivienda popular y seguridad pública: el proceso de “pacificación” en las favelas de Río de Janeiro	143	Las representaciones femeninas del espacio urbano. Nuevas demandas para la construcción democrática e incluyente de la ciudad	311
<i>Neiva Vieira da Cunha</i>		<i>María Antonieta Urquieta A. y Claudia Campillo T.</i>	
Capítulo III. Derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas		Capítulo V. Mercados de suelo y vivienda: regularización y propiedad	
Nota introductoria al capítulo III	165	Nota introductoria	331
<i>Pablo Vitale</i>		<i>Oscar Ospina L.</i>	
Derecho a la ciudad: personas sin hogar en la ciudad de Buenos Aires	171	Aproximaciones para la reestructuración física y social de la vivienda popular en barrios de Caracas	337
<i>Griselda Palleres</i>		<i>Carmenofelia Machado Colmenares</i>	
La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad	187	La encrucijada de la vivienda de interés social en Bogotá	353
<i>Laura Cedrés Pérez</i>		<i>Alex Smith Araque Solano y Yadira Caballero Quintero</i>	
La cuestión habitacional: crisis financieras, naturales, institucionales y de derechos	209	¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios	403
<i>Ana Raquel Flores</i>		<i>María Laura Canestraro</i>	
Capítulo IV. Problemas relacionados entre espacio público y hábitat		La necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación	423
Nota introductoria al capítulo IV	237	<i>Miguel Caverro Velaochaga</i>	
<i>Andrés Forero Perilla</i>		Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona	441
Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio	245	<i>María Araceli Schettini, Eduardo Gandelman y Benjamín Nahoum</i>	
<i>Laura Paniagua Arquedas</i>		Lotización irregular en Quito: impunidad y conflictividad social	465
		<i>Paula Castello Starkoff y Sonia Cueva Ortiz</i>	

ANEXOS

Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2 I Reunión y I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, Quito, del 7 al 9 de abril de 2010	485
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	495

Presentación

Es muy satisfactorio presentar los dos volúmenes que identificaremos como “Hacedores de Ciudades” auspiciados por el Instituto de la Ciudad del Municipio de Quito.

Estos textos nacen de la necesidad de guardar la memoria de un proceso de trabajo sobre dos temas de importancia para América Latina y el Caribe como son el hábitat popular y la inclusión social; tópicos con nombres tan propios en cada lugar de nuestra región –favelas, villas miseria, pueblos jóvenes, etc. Los libros analizan las condiciones y mecanismos de gestión y de acceso al suelo urbano y a la vivienda de calidad en nuestras ciudades poco democráticas y sin garantías; y por otro lado, indagan cómo nacen los hacedores, hombres y mujeres, en su vida cotidiana y en sus actividades de producción y reproducción social.

Un propósito adicional es reflexionar teóricamente sobre estos asentamientos históricamente determinados que sin dejar de reconocer la producción académica y técnica ya generada por investigadores y por pobladores, busca continuar la discusión con quienes están encargados de cumplir y hacer cumplir las metas de política pública de gobiernos locales y nacionales.

Queremos, además, con este esfuerzo, promover el análisis sobre la participación de los hacedores de ciudades en sus sociedades, dar a conocer sus estrategias habitacionales y de subsistencia, así como intercambiar nuestras y sus experiencias con otras, exitosas o en proceso, enmarcadas siempre en las discusiones sobre los sentidos de la exclusión y la pobreza, la marginalidad y la insostenibilidad.

En estos libros, el abordaje prioritario no es el andamiaje material de los asentamientos sino la realidad de los hombres y mujeres que los producen con el objeto de construir colectivamente nuevas interpretaciones y difundir la producción del Grupo de Trabajo *Hábitat Popular e Inclusión Social* de CLACSO.

Emir Sader
Secretario Ejecutivo de Clacso

Diego Mancheno
Director Ejecutivo del Instituto
de la Ciudad

Adrián Bonilla
Director de Flacso Ecuador

Prólogo

Teolinda Bolívar*

y Jaime Erazo Espinosa**

Nos produce una gran alegría tener el honor de presentar uno de los libros que contiene parte de los trabajos expuestos en el Primer Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, realizado entre el 7 y el 9 de abril, en Quito, Ecuador. Con dicho Congreso debutó nuestro Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social, de Clacso, el cual surgió de esa sed insaciable de poder contribuir a alcanzar la meta de que todos los ciudadanos, y en particular los pobres y los excluidos urbanos, puedan solventar la *necesidad-obligación* de tener una vivienda urbana digna de su condición de personas humanas.

Nuestro grupo está integrado por investigadores preocupados en el tema del hábitat y vivienda en las ciudades contemporáneas. Nos une el deseo de ayudar a satisfacer la realización de los sueños de muchos latinoamericanos y caribeños sin hogares. Pensamos que el deseo de vivir en lo urbano toma forma y se materializa en esos inmensos territorios construidos que, sin darse cuenta, han producido colectivamente los constructores de ciudades con el apoyo velado y/o manifiesto de las instituciones del Estado.

* Arquitecta UCV-1959 y Doctora en Urbanismo Universidad de Paris-France-1987. Profesora-investigadora. Coordinadora Centro Ciudades de la Gente. Escuela de Arquitectura Carlos Raúl Villanueva. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso.

** Arquitecto por la Universidad Técnica Particular de Loja. Maestro en Desarrollo Local y Territorio y Maestro (e) en Estudios Urbanos por Flacso Ecuador. Co-coordinador del Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social de Clacso.

Este libro contiene un conjunto de ponencias transformadas en artículos por sus propios autores. Los contenidos son de gran interés en el caminar de la historia para todos quienes nos interesamos en la cuestión de la ciudad y de la vivienda de manera general, especialmente en los países latinoamericanos y caribeños. Es oportuno decir que caminamos en busca de la clave para lograr el hecho excepcional de poder producir viviendas urbanas para todos los millones de personas que no las tienen; y también para habilitar esas significativas partes de nuestras ciudades hechas por los llamados invasores de tierras, que no son otros que los hacedores de nuestros inmensos conglomerados urbanos latinoamericanos y caribeños¹.

Pareciera que a las personas sin hogar urbano las guía constantemente la sed o el deseo de ser felices en las grandes metrópolis contemporáneas. Ellos avanzan hasta encontrar un pedazo de terreno para construir la casa necesaria, la casa de sus sueños. Ellos lucharán por ese hogar urbano en el que sueñan. La consigna parece ser que no los desalojen de los lugares conquistados. No parece importarles que éstos no estén realmente incorporados a los centros urbanos próximos. De sus primeras construcciones de posesión –lo que llamamos rancho en Venezuela–, pasarán a otras etapas que variarán en el tiempo y en el espacio, siempre en busca de la realización de su sueño.

Estamos solidariamente junto a las personas que carecen de un hábitat y de viviendas dignas realmente incorporadas a los conglomerados urbanos de nuestros países. Nos unimos en su lucha. Tenemos la esperanza de que nuestras acciones contribuyan a hacer justicia. Pensamos que, entre las cosas fundamentales que faltan para vivir felices en este planeta, toma especial relevancia un hogar urbano, al que tanto aspiran y que tanto necesitan esos luchadores. Queremos para ellos una vivienda digna de su condición de seres humanos.

Sea el momento de destacar el valor de esas personas para afrontar el peligro. En ciertos casos, parece inminente que los terrenos ocupados

1 Por la fuerza de la necesidad, los habitantes auto-productores se convierten en ingenieros, arquitectos, urbanistas, albañiles, maestros de obra. En su necesidad, adoptan cualquier oficio que fuere necesario.

pueden derrumbarse, deslizarse, desvanecerse. Muchos de ellos no son seguros a simple vista. No obstante, las personas urgidas de tener un hogar urbano los ocupan. Dicen que *la necesidad obliga*. En lugar de vivir en la calle o en el *infierno* de un refugio para damnificados², prefieren habitar en terrenos de alto riesgo, vivir en constante peligro. Se trata de gente que se arriesga, cuyo espíritu desafía cualquier contratiempo que se interponga en su lucha por vivir felices en este planeta, integrados en los centros urbanos.

Cuando ahora releemos lo dicho por los conferencistas y por los panelistas hace ya varios meses en los acogedores espacios de trabajo de Flacso-Quito, pensamos que muchos de los resultados de las investigaciones presentadas podrían contribuir a resolver los grandes problemas que impiden aliviar la penuria de viviendas urbanas en nuestro continente. Muchas veces nos sentiremos defraudados, pues los que tienen el poder de decisión no toman en cuenta estudios como estos que ayudarían a poner en práctica soluciones al problema. Sin embargo, hay que continuar con perseverancia y ahínco, seguir al lado de las personas sin hogar y continuar la lucha con ellos.

Sea también la ocasión de estimular y apoyar a los compañeros investigadores incansables que siguen en la búsqueda. Siempre están indagando y presentando sus avances para confrontarlos con sus pares. Muchos de ellos tratan de que sus hallazgos sirvan a la formulación o la corrección de las políticas públicas en vigencia. Se trata de investigadores dedicados a analizar y explorar caminos no conocidos. No hay que permitir que se decepcionen. Debemos continuar.

Personalmente me sorprende –y hasta me entristece– que los resultados de tantas investigaciones –como el análisis tan riguroso presentado esta vez por el conferencista Óscar Alfonso Roa sobre la cuestión de la política pública colombiana, o los alcanzados en la investigación llevada a cabo por Antônio Augusto Veríssimo sobre los efectos de los programas de regularización en los mercados de suelo urbano– no sean tomados en cuenta de una manera decisoria al establecer las políticas de vivienda y

2 Los cuales son espacios acondicionados para alojar damnificados, la mayoría de las veces en condiciones de gran precariedad e inhumanidad.

hábitat en sus propios países y en general en América Latina. Al leer ahora los artículos antes mencionados, nos preguntamos: ¿Por qué se deja que los subsidios dirigidos a los sectores de más bajos ingresos vayan a parar a los de sectores con más altos ingresos? ¿Por qué no se toman medidas para que esas evidentes desviaciones sean controladas y beneficien verdaderamente a los más necesitados?

Nos preocupa también la tendencia creciente e irrefrenable a reducir el tamaño de las viviendas que se producen. En lugar de aumentar el número de metros cuadrados por persona, cada día se disminuye más y más el tamaño de las viviendas. A esto se agrega la falta de ventilación e iluminación en las mismas. Esto último tal vez se deba a las restricciones que impone a los diseñadores la exigencia de un rendimiento del terreno que imposibilita hacer viviendas de calidad. Pareciera que se favorece a los que se enriquecen con el negocio de la vivienda y se nos *obliga* a olvidarnos de las repercusiones de áreas de viviendas que afectan la vida de los niños y sus familias.

En fin, no es nuestro propósito repetir lo expuesto por los conferencistas, sino invitarlos a leer sus escritos y los de los coordinadores de mesa que han presentado introducciones para cada capítulo. Así mismo, nos permitimos recoger y repetir lo que ha manifestado Oscar Raúl Ospina Lozano, responsable de escribir una de las introducciones que exhortamos a leer en este libro. Al referirse a los trabajos, dice:

Los distintos análisis brevemente presentados constituyen un relato diverso, rico y matizado de una compleja realidad urbana que recorre el subcontinente, que pone en entredicho el paradigma del mercado, y que nos informa de soluciones desarrolladas desde las comunidades y la academia. Así mismo, deja en evidencia que ya hay propuestas ante la necesidad de generar elaboraciones jurídicas que dinamicen el derecho a la ciudad, las cuales deberán ser respaldadas por gobiernos capaces de intervenir en la materialización de una necesaria e irrenunciable reforma urbana.

Aunque cada uno de los preámbulos presentados sea diferente, es conveniente destacar la existencia de un mensaje común que compartimos: el llamado a leer los artículos presentados. Tomando como nuestras palabras de uno de los prologuistas, lo que queremos es que los lectores sean capa-

ces de zambullirse en las ponencias. Concordamos con Benjamín Nahoum cuando destaca lo importante de los contenidos del conjunto de escritos presentados, así como de la gran riqueza de viajar por Latinoamérica y el Caribe a través de las exposiciones de personas expertas en las diferentes materias tratadas.

El libro contiene, además de las dos ponencias magistrales antes referidas, cinco apartados relacionados a diversos problemas de hábitat popular e inclusión social. A dos de ellos nos hemos referido ya de manera general, y ahora vamos a hacer alusión a los restantes. Uno se refiere al derecho a la ciudad, crisis y demandas ciudadanas. En él, Pablo Vitale destaca:

La preocupación por actualizar diferentes aspectos de lo que constituye el derecho a la ciudad y la toma de posición en defensa del mismo [...] a partir del análisis de sus facetas normativas y, fundamentalmente, de lo que acontece al momento de su ejecución concreta.

Al referirnos al derecho a la ciudad, pensamos en las personas e instituciones que con ahínco y tenacidad se han dedicado, en América Latina, a luchar para que estos derechos sean realmente recogidos y puestos en práctica. Esto no es fácil, pues requiere una perseverante lucha y mantener la esperanza en cuanto a la obligación de lograr una vivienda para todos.

Otro grupo de artículos se refiere a los problemas relacionados entre el espacio público y el hábitat. Aquí resalta la discriminación en todos los ámbitos, principalmente en cuanto al análisis de la segregación socioespacial y económica, cuya gran desigualdad es observable en las diferencias para acceder a los servicios sociales básicos de grandes grupos tradicionalmente excluidos por las élites políticas, económicas y sociales. Insistimos en visibilizar la población y en que el derecho a la ciudad sea realmente efectivo.

En otra de las introducciones, Andrés Forero Perilla hace alusión a cuestiones de gran importancia para comprender las dificultades y la complejidad de la vida citadina que evidentemente dejan su impronta en los excluidos y en aquellos que están próximos a ser excluidos. Algunos de