

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

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

<b>Grupo de Trabajo Hábitat Popular e Inclusión Social. Parte 2</b> 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>	
<b>Autores</b> .....	495

Capítulo III  
Derecho a la ciudad, crisis  
y demandas ciudadanas

# Nota introductoria al Capítulo III

Pablo Vitale\*

Los ejes que reúnen los cuatro trabajos de este capítulo se pueden distinguir analíticamente, pero están intrínsecamente vinculados. Se trata de diversas demandas, expresadas en sucesivas luchas con diferentes inscripciones temporales y espaciales –y potenciadas cíclicamente por las crisis–, que se pueden recuperar y sintetizar en el concepto de “derecho a la ciudad”. Peter Marcuse (2010) puntualiza, en este sentido, la diferencia entre un conjunto de derechos plurales (pero parciales) con respecto al derecho a la ciudad, el cual apunta a unificar reclamos que, en definitiva, se originan en un núcleo común de necesidades. Restituir este carácter unitario –aquí Marcuse alude a Henri Lefebvre– tendría tres consecuencias políticas fundamentales: 1) promover en el plano organizativo la articulación de quienes manifiestan demandas a partir de múltiples necesidades inescindiblemente conexas, 2) habilitar en el análisis la comprensión del carácter unitario del sistema bajo el presupuesto de “que todos los sectores tienen un interés profundo en trabajar unidos para lograr una sola ciudad que satisfaga todas sus necesidades”, y, finalmente, 3) impulsar la adopción de una perspectiva que no sea meramente defensiva, sino que proponga la transformación de la ciudad para todos. Como planteaba Lefebvre (1969: 138), “el derecho a la ciudad no puede concebirse como

---

\* Licenciado en Ciencia Política y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires; en la misma cursa actualmente el Doctorado en Ciencias Sociales. Forma parte del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani Fsoe-UBA.

un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada”.

Recientemente, David Harvey señalaba la necesidad de actualizar la lucha por el derecho a la ciudad, particularmente vulnerado por los efectos de la crisis financiera que tuvieron fuerte repercusión sobre los hogares de sectores medios y populares. Así, nuevamente, crisis, demandas ciudadanas y derechos se vinculan en forma ostensible como parte del complejo proceso urbano contemporáneo. En ese contexto, advertía el autor, se pudo ver que los gobiernos de los países que fueron epicentro de la crisis destinaron sus mayores esfuerzos a salvaguardar las instituciones financieras por sobre las condiciones habitacionales de quienes, en tanto, perdían su vivienda por la ejecución de hipotecas que les resultaban impagables. Frente a esto, según Harvey, “la única manera que tenemos de ejercer nuestro derecho a la ciudad es tomando el control del problema de la absorción del excedente de capital. Tenemos que socializarlo y utilizarlo para satisfacer las necesidades sociales” (Harvey, 2009: 3). Estas necesidades se articulan en el “derecho a tener derechos” que supone el derecho a la ciudad, derechos que son a la vez urbanos y ciudadanos. Jordi Borja (2003) señala que el desarrollo y la legitimación de estos derechos está sujeto a transformaciones de carácter cultural, social y político-institucional, y que ese triple proceso implica, respectivamente, la incorporación de estos principios como parte de los valores asumidos socialmente, la capacidad de movilización ciudadana para avanzar en reconocimiento y ejecución de los mismos, y la formalización, consolidación y concreción de políticas que los efectivicen.

Los artículos que siguen son diversos tanto en sus recortes geográficos como en el tipo de abordaje propuesto, además de en las inscripciones institucionales de quienes los desarrollaron. Sin embargo, tienen en común la preocupación por actualizar diferentes aspectos de lo que constituye el derecho a la ciudad y la toma de posición en defensa del mismo por parte de las autoras, a partir del análisis de sus facetas normativas y, fundamentalmente, de lo que acontece al momento de su ejecución concreta. En los últimos años –en Latinoamérica y en el mundo– se ha avanzado notablemente en el reconocimiento legal de los reclamos habitacio-

nales, urbanos y ciudadanos de los sectores populares, pero mucho menos frecuentes resultan los efectos tangibles de esos postulados. En buena medida, la denuncia de las múltiples formas en que son vulnerados los derechos es otro de los tópicos compartidos por los artículos, sin perder de vista las experiencias y posibles líneas de acción que señalan un horizonte de superación de los problemas que padecen capas cada vez más amplias de población urbana.

Referido a Buenos Aires, el artículo de Griselda Palleres (UBA) cuestiona la actual gestión de los espacios públicos por parte del Gobierno de la ciudad. Los desalojos y desplazamientos de las personas en situación de calle –a través de restricciones en el uso del espacio público o abiertas acciones represivas– se alternan con soluciones meramente paliativas. Palleres cuestiona tanto esas intervenciones estatales como la concepción que tienen las mismas de “las personas sin hogar”. Propone, en cambio, observar la cotidianeidad de quienes viven en la calle, sus usos y resignificaciones del espacio público, y las rutinas y circuitos cotidianos que conforman. El análisis crítico de la situación contemporáneamente padecida y el acercamiento sistemático a las experiencias y subjetividades de las personas en situación de calle son incorporadas en la propuesta de ley que la autora presenta. A la vez, el proyecto intenta recuperar la complejidad de la problemática para impulsar medidas que reviertan el constante maltrato e invisibilización a que son sometidos quienes viven en la calle. En este sentido, contra la mirada oficial que dispone acciones meramente transitorias para beneficiarios pasivos, Palleres expone un enfoque que rescata el rol activo de esos sujetos, su diario esfuerzo por asegurar su supervivencia y la lucha que permanentemente tienen que librar por conseguir un lugar en la ciudad.

En el segundo texto, Laura Cedrés Pérez (UN-Hábitat Ecuador) presenta coordenadas del debate contemporáneo alrededor de los derechos urbanos y ciudadanos y recupera los avances recientes logrados en Ecuador en torno a la normativa habitacional y ambiental que incorpora la participación de los pobladores. Como ejemplos concretos de prácticas en ese sentido, presenta tres casos de programas ecuatorianos que apuntan de diferentes formas a la construcción de un hábitat sostenible a partir del involucramiento ciudadano. Quito, Esmeraldas y Cuenca son sedes

de intervenciones a nivel local que, con fuerte énfasis en la participación de sus habitantes, se constituyen –según la autora– en ejemplos de elaboración de políticas públicas orientadas a la efectivización del derecho a la ciudad. Los casos presentados abordan temas tan diferentes como la promoción de vivienda social, la gestión sustentable urbano-ambiental de un distrito y la revitalización de un centro histórico sin expulsar a los diversos grupos sociales que lo conforman. En los tres casos, Cedrés Pérez enfatiza las instancias de participación popular implementadas y el compromiso estatal y gubernamental, con la resolución de las problemáticas abordadas, como elementos fundamentales para la consecución de los objetivos propuestos.

Por último, el aporte de Ana Raquel Flores, de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay, es un dinámico repaso a escala internacional de algunas de las repercusiones habitacionales de la reciente crisis económica y de desastres ambientales, en contraste con el marco de derechos y compromisos asumidos por los Estados. Ese conjunto de herramientas normativas –que va desde la Declaración de Derechos Humanos de 1948 hasta el presente– es presentado como punto de partida para señalar que en las últimas décadas los acuerdos multilaterales se han dado en un contexto de neoliberalismo. Esto pone en evidencia una contradicción con aquellos compromisos internacionales que constituyen el reconocimiento legal de numerosas aspiraciones sociales. En este sentido –y refiriéndose en varias oportunidades a la experiencia paraguaya–, Flores puntualiza diversos ejemplos a nivel mundial de las dramáticas repercusiones de la crisis y los desastres naturales. Tras ese expresivo recorrido, la autora concluye en la necesidad de trascender la mera “manifestación de buenos deseos”, que es en lo que finalmente se convierten los otrora prometidos acuerdos internacionales sobre derechos humanos. En este objetivo de alcanzar un ejercicio pleno de derechos, el rol del Estado y los gobiernos resulta decisivo, siempre y cuando se involucre a los pobladores y sus organizaciones en los procesos de definición e implementación de políticas urbanas, así como en la propia construcción de la ciudad.

El recorrido propuesto por los artículos a través de estos procesos, diferentes y complejos, traza diagnósticos y alternativas hacia un horizonte compartido y posible de realización efectiva de lo que en la Carta Mun-

dial por el Derecho a la Ciudad es definido como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. [El derecho a la ciudad] es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (HIC-AL, 2005: Art. 1, inciso 2).

### Bibliografía

- Borja, Jordi 2003 *La ciudad conquistada* (Barcelona: Alianza Editorial).
- HIC-AL (Habitat International Coalition – América Latina) 2005 “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (Quito/Barcelona/Porto Alegre). En <[www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1089](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089)>.
- Harvey, David 2009 “El derecho a la ciudad como alternativa al neoliberalismo” (Belem do Pará) Conferencia en el Foro Social Mundial 2009. En <<http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3107>>
- Lefebvre, Henri 1969 *El derecho a la ciudad* (Madrid: Ed. Península).
- Marcuse, Peter 2010 “¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad?” en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.) 2010 *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (Santiago de Chile: Habitat International Coalition).