

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

La participación ciudadana en la construcción de hábitat incluyente y sostenible: hacia la materialización del derecho a la ciudad

Laura Cedrés Pérez*

Resumen

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) constituye, para los gobiernos del siglo XXI, un referente de gestión democrática de las ciudades, es decir, una guía para la formulación e implementación de políticas públicas urbanas incluyentes y equitativas. La participación ciudadana es indisoluble de este nuevo modelo de desarrollo urbano. Los gobiernos locales tienen claros retos para ir cediendo espacios de poder y decisión a favor de la ciudadanía, esto es, para dar un salto cualitativo desde una democracia representativa hacia una democracia participativa.

En Ecuador, la Constitución de 2008 reconoce el derecho a la ciudad, a la función social y ambiental de la propiedad y la ciudad, y a la participación ciudadana en los asuntos de interés público. El país ha asumido un evidente compromiso ante los procesos de desarrollo urbano, siendo un requisito el ejercicio pleno de la ciudadanía. Esta conquista ha sido fruto de la lucha de diferentes actores sociales que ahora juegan un rol prioritario en el desarrollo de este marco normativo.

Este artículo recoge experiencias propositivas desarrolladas en tres ciudades del país. A través de ello se ejemplifica cómo los gobiernos locales pueden ir implementando los derechos recogidos en la Carta Mundial y en la Constitución. Adicionalmente, pretende incentivar a los gestores públicos a utilizar herramientas dirigidas a la construcción colectiva de ciudades –con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes–, a través de un urbanismo y una planificación sostenibles que vuelvan la mirada hacia las necesidades y demandas concretas de los ciudadanos.

Palabras clave: Participación ciudadana, gestión urbana, inclusión social, desarrollo urbano sostenible, derecho a la ciudad, Ecuador

* Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada (España). Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo por l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux. Posgrado en Gestión del Territorio: Urbanismo, Infraestructuras y Medio Ambiente por la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Actualmente, Técnica del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT) en Ecuador.

Abstract

The World Chart of the Right to the City (2005) constitutes, for XXI century governments, a reference to the democratic management of cities. In other words, the Chart is a guide for the formulation and implementation of inclusive and equitable urban public policy. Citizen participation is inseparable from this new urban development model. Local governments have clear challenges in transferring power and decision making to the citizenry, a leap from representative democracy to participatory democracy.

In Ecuador, 2008 Constitution recognizes the Right to the City, the social and environmental function of private property and citizen participation in public affairs. The country has taken on a clear commitment in the face of urban development processes, making the full exercise of citizenship a requisite to be fulfilled. This conquest has been the result of the struggle by different social actors, the same that are now playing a pre-eminent role in the development of this regulatory framework.

This article gathers exemplary experiences developed in three cities in the country. Through them, the article shows how local governments can go about implementing the rights stipulated in the World Chart and the Constitution. Additionally, the article intends to motivate public city managers in using the tools directed towards a collective construction of cities –with the aim of improving their habitants' quality of life–, through urbanism and sustainable planning that turn the sight towards the specific needs and demands of citizens.

Keywords: Citizen participation, urban management, social inclusion, sustainable urban development, right to the city, Ecuador.

El derecho a la ciudad en un mundo urbano

Podemos afirmar que hoy en día vivimos en un mundo urbano y cada vez más urbanizado. En la actualidad, más de la mitad de la población mundial (50,6%) vive en áreas urbanas. “[Se] estima que la población en las zonas urbanas aumenta a razón de 70 millones de personas cada año, lo que equivale aproximadamente a una nueva ciudad del tamaño de Tokio, México y Nueva York” (UN-Hábitat, 2010: 22). América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. En el 2010, el 79% de la población vive en áreas urbanas. Se estima que en el 2050 dicha cifra alcance el 89%.

Cuadro 1
Nivel de urbanización en el mundo en 2010 y 2050

Región	% de población urbana 2010	% de población urbana 2050
Mundo	50,6	70
Regiones más desarrolladas		
Norteamérica	82,1	90,2
Europa	72,6	83,8
Regiones en desarrollo		
África	40	61,8
Asia	42,5	66,2
América Latina y el Caribe	79,4	88,7
Resto del mundo		
Oceanía	70,6	76,4

Fuente: UN-Hábitat, 2008: 12.

Se prevé que, en el futuro, uno de cada tres habitantes del planeta no sólo tendrá vivienda precaria, sino que carecerá de muchos de los servicios básicos (UN-Hábitat, 2010: 23). El crecimiento acelerado de las ciudades ha generado nuevos escenarios sociales, económicos, culturales, políticos y territoriales, así como desafíos urbanos-ambientales asociados a diversas formas de ocupación del territorio y problemas como exclusión, pobreza, desigualdades, fragmentación socio-espacial, degradación del medio ambiente, entre otros. Esto implica una fuerte presión para los territorios y para la gestión de los gobiernos, los cuales deben garantizar la dotación de servicios básicos, vivienda, infraestructura, empleo y seguridad.

De acuerdo al Informe ODM 2010 (Naciones Unidas, 2010: 64), las mejoras de barrios marginales, si bien han sido considerables –en los últimos 10 años, el porcentaje de población urbana que vive en barrios marginales en los países en vías de desarrollo ha disminuido de 39% (2000) a 33% (2010)–, son insuficientes para compensar el aumento de personas pobres en zonas urbanas. En América Latina y el Caribe, el porcentaje de

población de barrios marginales en relación a la población urbana es de 30,8% (UN-Hábitat, 2010: 23).

Los gobiernos locales, en coordinación con otros niveles de gobierno, se convierten en los actores principales para la generación de respuestas ante las crecientes demandas ciudadanas, lo cual requiere de herramientas, mecanismos y formas de gestión flexibles, eficientes, innovadoras, incluyentes y oportunas.

En este contexto urbano donde se ha cuestionado la relación entre *urbs* y *civitas* (Choay, 2004) se hace más evidente la lucha por el derecho a la ciudad y su reconocimiento como un derecho humano. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (s/a, 2008a), fruto de las reivindicaciones de los movimientos sociales, constituye un referente mundial, una guía para la acción de los gobiernos y una exigencia desde la sociedad civil.

La Carta define el derecho a la ciudad “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 [...]. 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 regulados en los tratados internacionales de los derechos humanos”.

El derecho a la ciudad implica un doble reconocimiento de los derechos antes mencionados, pero también de aquellos nuevos asociados a la vida en la ciudad y a los que Jordi Borja ha denominado “derechos urbanos”, lo cuales contribuyen a “la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local, [...] y permiten desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad” (2008: 292-297).

De entre los derechos urbanos que plantea Borja, considero importante destacar los siguientes: a) el derecho al lugar (derecho de la gente a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes, o en cualquier otro de su libre elección); b) el derecho al espacio público y a la monumentalidad (una de las condiciones básicas para la justicia urbana; de hecho, un factor de redistribución social, ya que ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciu-

dadanía); c) el derecho a la movilidad y a la accesibilidad (igualdad de condiciones de acceso a las centralidades y de movilidad desde cada zona de la ciudad metropolitana); y d) el derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía (políticas públicas que desarrollen políticas ciudadanas en los márgenes, legalicen y equipen los asentamientos, introduzcan en ellos la calidad urbana y la mixtura social, y promuevan formas originales de participación ciudadana).

Estos derechos representan la expresión de una necesidad colectiva que surge y se reivindica con más fuerza en las áreas urbanas; necesidad que, además, poco a poco se convierte en un espacio y resuena en los modelos de gestión sostenible de las ciudades. Ecuador es uno de los países pioneros en América Latina en incorporar en su Constitución el derecho a la ciudad, trazando nuevos desafíos para el desarrollo de los asentamientos humanos.

El derecho a la ciudad en Ecuador

La inclusión del derecho a la ciudad, al hábitat y la vivienda adecuada ha sido uno de los logros fundamentales en la nueva Constitución del Ecuador (2008). En ella, los movimientos y organizaciones sociales, así como profesionales y académicos, desarrollaron un rol protagónico.

Art. 30 Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.

Art. 31 Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Cabe destacar el avance significativo del reconocimiento a una “vivienda adecuada”, adoptada desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y ratificada por varios tratados internacionales como

un derecho humano, incorporando así la concepción de la vivienda al desarrollo humano. De igual forma, la inclusión del “derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos” es un reconocimiento a un derecho urbano emergente de las sociedades del siglo XXI. Dicho derecho ha sido desarrollado en el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013”, cuyo objetivo séptimo es “construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común” (Senplades, 2009). Este eje forma parte hoy de la agenda institucional del país y deberá ser territorializado para su adecuada implementación.

El nuevo marco constitucional abre las puertas para desarrollar una Política y Ley Nacional de Hábitat, Suelo y Vivienda, la cual debería proporcionar el soporte instrumental, jurídico y conceptual a las municipalidades para la gestión del suelo urbano y rural, así como para la planificación de sus territorios con la garantía de acceso universal a los servicios básicos, una vivienda adecuada y el disfrute pleno de la ciudad. Así mismo, la Constitución faculta a los gobiernos municipales a expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, a la vez que prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo (Art. 376).

Implementar el derecho a la ciudad: la participación ciudadana en la gestión pública local

La nueva dimensión que vincula el derecho a la ciudad con los derechos ciudadanos pone de relieve la magnitud y la importancia de la participación social en los procesos de construcción de ciudad y ciudadanía bajo un enfoque de corresponsabilidad.

En este sentido, Enrique Ortiz (2008: 267) sintetiza de manera clara dos ejes rectores del derecho a la ciudad: 1) la consolidación de la ciudadanía activa y responsable mediante el ejercicio pleno de todos los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones que de ellos se derivan, y 2) la democratización de todos los procesos estratégicos que conforman y buscan concretar en forma co-responsable (Estado-sociedad) el derecho colectivo a la ciudad.

Esta obligatoria profundización democrática pasa por el salto de una “democracia de electores a una democracia de ciudadanos. En América Latina se ha alcanzado la *democracia electoral* y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la *democracia de ciudadanía*. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. [...] La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos” (Pnud, 2004: 35-36; énfasis original).

Por tanto, el derecho a la participación ciudadana constituye la base para la gestión democrática de las ciudades, pues permite establecer una relación clara entre demandas, necesidades y aspiraciones ciudadanas, por un lado, con políticas, planes y proyectos, por otro, así como desarrollar políticas eficaces, sostenibles e incluyentes, practicar la cooperación de las entidades y los ciudadanos, y democratizar la gestión pública local.

Es de igual importancia la responsabilidad política y el compromiso de los representantes ciudadanos para crear estructuras que posibiliten la participación sin que ésta dependa de la voluntad política de los gobernantes. La transformación o los cambios en las ciudades son viables cuando los gobiernos locales cuentan con políticas claras que permiten guiar sus acciones, independientemente de las autoridades del momento. En ese sentido, la ciudadanía, consciente y responsable, debe exigir la continuidad de los procesos. De igual forma, resolver los problemas estructurales de una gestión municipal politizada, burocrática y centralista implica una corresponsabilidad política y social.

En Ecuador, la Constitución de 2008 ha fortalecido la participación ciudadana reconociendo diferentes formas para ejercerla y otorgándole un mayor protagonismo en la gestión pública.

Art. 95 Las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Así mismo, establece la conformación de instancias de participación en todos los niveles de gobierno para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos, fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia y rendición de cuentas y control social, promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación (Art. 100).

El ámbito local es el espacio que permite acercar las relaciones entre gobierno y ciudadanos, pues hace viable la gestión de proximidad y posibilita innovar tanto en las formas de gobernabilidad como en los mecanismos para la participación social. Incluir a la ciudadanía en la gestión pública es una (re)legitimación de los gobernantes, así como una garantía para la sostenibilidad de las políticas y para la construcción de ciudades incluyentes y equitativas.

Experiencias en Ecuador: Quito, Esmeraldas y Cuenca

Existe una multiplicidad de enfoques desde los que se puede abordar la compleja tarea de concretar el derecho a la ciudad en lo cotidiano. Este apartado ejemplifica, a través de tres experiencias propositivas sobre la gestión de las ciudades, cómo los gobiernos municipales pueden desarrollar mecanismos de participación ciudadana desde la elaboración de políticas, planes y proyectos, todos apuntando a la construcción colectiva de ciudad e implementando, desde diferentes aristas, el derecho a la ciudad.

Estos tres gobiernos locales han sido escogidos por diferentes razones: Quito ha elaborado una política de hábitat y vivienda innovadora –amparada en la Constitución de 2008– que es pionera en el país en el ámbito de instrumentalización de este derecho; Esmeraldas, con el apoyo de UN-HABITAT, trabaja por primera vez en una planificación estratégica para la gestión urbano-ambiental, fortaleciendo a través de ello las capacidades institucionales y sociales; Cuenca ha desarrollado un proceso de revitalización de su centro histórico a través de una intervención en áreas degradadas que reconoce el “derecho al lugar” de las personas que las habitan y trabajan bajo un enfoque de urbanismo flexible, integrador y comunitario.

Políticas públicas:

Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda (PMHV), Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

En el Ecuador, las políticas de vivienda han estado desarticuladas de las políticas de desarrollo territorial, urbano y humano (Pmhv, 2010: 16). El enfoque utilizado tradicionalmente se ha basado en resolver el déficit cuantitativo de vivienda sin vinculación con el derecho al hábitat y a la ciudad. La vivienda ha sido concebida como un techo sobre paredes, sin tomar en cuenta aspectos como servicios básicos, espacios públicos, áreas verdes, infraestructuras urbanas, accesibilidad, etc. Esta visión segmentada de las políticas de vivienda ha tendido a generar fragmentación urbana y exclusión de los pobres en el tejido urbano, concentrándose la ubicación de las viviendas, en su gran mayoría, en las periferias de la urbe, lo cual acarrea problemas de accesibilidad, movilidad y carencia de infraestructuras, entre otros.

Según datos de la Pmhv, el Distrito Metropolitano de Quito cuenta con un déficit habitacional de 153.140 viviendas. En enero de 2010, el Municipio comenzó a formular la PPMhv, para lo cual conformó una Comisión Especial de Vivienda integrada por concejales y técnicos municipales. Dicha Comisión invitó a participar a organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, instituciones privadas, académicas y grupos profesionales; algunos forman parte del Contrato Social por la Vivienda¹.

Durante varios meses se realizaron talleres y reuniones en los que se debatieron los elementos a ser incorporados en la política. Estos espacios, en los que se compartió información y experiencias, fueron esenciales para desarrollar una política participativa, coherente con la realidad territorial y con las aspiraciones ciudadanas. Una vez consensuado el texto, la Pmhv fue llevada a Concejo Municipal y posteriormente socializada. Esta política es innovadora y sostenible no sólo por el carácter participativo de

1 El Contrato Social por la Vivienda, que nació en el 2005, es un espacio democrático de la sociedad civil ecuatoriana, de confluencia de voluntades y acciones concertadas, cuyo quehacer está vinculado con la vivienda popular y el derecho a la ciudad y el hábitat.

su elaboración, sino también porque rompe con una serie de paradigmas anclados en la problemática de vivienda del país, a saber:

- Establece los elementos constitutivos de una vivienda adecuada: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, adecuación cultural, ubicación, habitabilidad, etc., superando la visión de vivienda como un techo sobre paredes.
- Define la promoción de vivienda de interés social sin reducción de estándares de superficie o materialidad –con posibilidades de construcción progresiva–, además de ser accesible económicamente para los beneficiarios.
- Recoge un enfoque de derechos ciudadanos: al hábitat integral, a la vivienda digna, al desarrollo comunitario integral, a la sostenibilidad ambiental, al espacio público, a la cultura y la recreación, entre otros.

Adicionalmente, la Pmhv plantea como instrumentos: generar reserva de suelo y promover su oferta para el desarrollo de vivienda de interés social; desarrollar el régimen especial para vivienda de alquiler y otros mecanismos de contratación inmobiliaria; relocalizar aquellos asentamientos ubicados en zonas de riesgo; favorecer la oferta de viviendas existentes que se encuentren deterioradas o subutilizadas –densificando el suelo urbano y desfavoreciendo la extensión de la ciudad–, entre otros.

La inclusión de la ciudadanía en la formulación de una política, y especialmente en un tema sensible que afecta a miles de personas, es un logro en la gestión municipal. La Pmhv reconoce la participación social en el diseño y desarrollo de programas y proyectos de vivienda. Actualmente, está en debate el mecanismo para institucionalizar la participación dentro de la estructura municipal, lo cual otorgará continuidad y sostenibilidad a los procesos, así como la posibilidad de ejercer fiscalización social.

Algunos aspectos relevantes de este proceso son:

- La ventaja de la participación ciudadana organizada en torno a un tema concreto. Ya que da espacio a la población directamente involucrada –que conoce la problemática–, se trata de una participación bien

informada, con propuestas concretas en búsqueda de soluciones; una ciudadanía exigente y bien estructurada. Así mismo, la participación desde diferentes sectores sociales con demandas heterogéneas permite llegar a acuerdos más integrales y, por ende, menos parcializados.

- Actualmente, la Pmhv es un ejemplo a nivel país, y seguramente dará luces para la formulación de la Política Nacional de Hábitat y Vivienda. Esta iniciativa –que nace de un gobierno local, que ejerce su autonomía y proactividad frente a las demandas ciudadanas y que, en un corto plazo, llega a resultados concretos– genera confianza en la población hacia las instituciones públicas y, a su vez, es exigente con la formulación de políticas nacionales.
- Se trata de un ejercicio valioso de proximidad de la administración hacia los ciudadanos, que además fortalece y potencia a las organizaciones sociales para una gestión democrática de la ciudad.
- Se manifiesta la preocupación del gobierno municipal por resolver una problemática compleja mediante directrices claras sobre la vivienda. La gestión busca llegar a acuerdos con diferentes instancias para el financiamiento de vivienda de interés social, retroalimentando y mejorando un proceso que viene de administraciones anteriores.

A pesar de que el camino está trazado, existen varios desafíos en su andar; por ejemplo: a) la aplicación de los principios recogidos en programas y proyectos coherentes con la política, b) el desarrollo de ordenanzas y mecanismos adecuados para la gestión del suelo destinado a vivienda de interés social, c) la creación de un espacio permanente de participación ciudadana en la implementación (y revisión) de la política, tal como se propone, d) el rechazo del clientelismo que beneficie a unos sectores sobre otros, e) el trabajo coordinado del órgano ejecutor de la política, la Empresa Metropolitana de Hábitat y Vivienda (en funcionamiento tras la aprobación de la política), con los diferentes departamentos municipales involucrados, en la tarea de garantizar la coherencia e integralidad territorial propuesta desde la misma política y la planificación.

Planes de acción:**Agenda Local 21, Municipio de Esmeraldas**

La planificación estratégica urbana es una herramienta cada vez más y mejor utilizada por los gobiernos locales y metropolitanos para la gestión y desarrollo urbano sostenible. Esta planificación, que se complementa con los instrumentos de ordenamiento territorial, permite orientar, de una manera multisectorial e integral, programas y proyectos prioritarios para la creación de una ciudad donde la corresponsabilidad de todos los actores sociales sea el enfoque que guíe la construcción de estrategias.

La participación ciudadana que se da en los diferentes momentos de planificación estratégica es muy activa en la construcción de una visión compartida de ciudad. En función de los ejes temáticos que esta herramienta aborda, se involucra a actores clave en la toma de decisión, lo cual define responsabilidades y acuerdos conjuntos sobre las estrategias compartidas.

La experiencia de la Agenda Local 21² en Esmeraldas fue desarrollada a través del Programa Ciudades Sostenibles/Agenda Local 21 promovido por UN-Hábitat a nivel mundial. Los objetivos de dicho programa son:

- Reforzar las capacidades locales para mejorar la gestión y planificación urbano-ambiental bajo una visión de corresponsabilidad.
- Promover un buen gobierno urbano, apoyando la elaboración y ejecución de planes de acción ambiental que sean participativos y se centren en aspectos concretos de la planificación y gestión municipales.
- Traducir los planes de acción en efectos tangibles para las comunidades y, fundamentalmente, para las poblaciones más vulnerables.

El diagnóstico urbano ambiental de la ciudad, GEO Esmeraldas³, evidenció las presiones y los impactos ejercidos sobre el medio ambiente urbano

2 En la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992) nació la Agenda Local 21, un programa de acción, destinado a promover el desarrollo sostenible en el siglo XXI, que refleja un consenso global para enfrentar los problemas sociales, territoriales y ambientales.

3 La metodología GEO Ciudades desarrollada por el Pnuma busca promover una mejor comprensión de las dinámicas de las ciudades y sus ambientes, proporcionando información confiable y actualizada para los gobiernos municipales.

y la calidad de vida de la población. La ciudad presenta un crecimiento desordenado –alentado por invasiones– en donde no ha existido la presencia del municipio en la gestión del suelo y en donde se nota la ausencia de políticas claras y normativas en planificación urbana. A esto se añaden problemas ambientales derivados de la instalación de la refinería, la central termoeléctrica y la empresa maderera, además de la débil gestión de los residuos urbanos.

El proceso inició con la organización de asambleas ciudadanas en las que se convocaron a diferentes actores locales (instituciones públicas y privadas, colegios profesionales, academia, representantes barriales, empresas...). En estos espacios se socializó y analizó el diagnóstico urbano ambiental que proporcionó el GEO Esmeraldas, así como el Plan de Desarrollo Local Participativo. Se priorizaron los problemas urbanos ambientales, conformándose mesas de trabajo en torno a cuatro temáticas: 1) planificación urbana (ordenamiento territorial y espacios públicos), 2) saneamiento ambiental (manejo inadecuado de desechos sólidos, líquidos y hospitalarios), 3) agua potable y alcantarillado, y 4) reforestación urbana.

Durante varios meses se realizaron talleres en los que participaron actores ciudadanos, institucionales y del sector privado con gran incidencia en la problemática urbana ambiental. Los grupos de trabajo realizaron análisis y reflexión de la situación actual generando diversas propuestas de acción y compromisos. Este esfuerzo se recopiló en documentos propositivos que fueron ampliamente socializados y debatidos en una consulta ciudadana, lo cual reafirmó el proceso de diálogo y concertación de estrategias para la ciudad, concientizando tanto a las instituciones como a la población de la importancia de ser actores protagónicos de las decisiones urbanas. La consulta concluyó con un plan de acción, concensuado por todos los participantes, denominado Pacto Urbano. Este Pacto ha marcado la hoja de ruta para la municipalidad y los actores locales en materia de planificación urbana y gestión ambiental, traducéndose en ordenanzas, proyectos y acciones concretas en la mejora de la calidad de vida de la población. También constituye una herramienta para la veeduría social y la exigencia de cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Entre las acciones que fueron desarrolladas de manera paralela y posterior a la construcción del Plan Acción, incluyeron: elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano de Esmeraldas, donde se revisan e insertan las propuestas de ampliación del perímetro urbano y las áreas de protección ecológica; implementación de un proyecto de agricultura urbana y permacultura para los barrios periurbanos, en donde las familias de escasos recursos económicos desarrollaron espacios demostrativos, mejorando su entorno y generando actividades productivas; desarrollo del Programa Escuelas Promotoras de Salud en aproximadamente 100 establecimientos educativos y construcción técnica del relleno sanitario, con el apoyo del Programa de Salud y Medio Ambiente de Esmeraldas (Symae)- Cooperación Técnica Belga; elaboración de una ordenanza para el manejo de desechos tóxicos y hospitalarios; realización de estudios urbanos que se concretaron en la revitalización de espacios públicos en la ciudad, dotando de lugares de recreación y de encuentro de los ciudadanos y mejorando las condiciones de los barrios.

Los avances han sido significativos y los retos aún son varios, como por ejemplo: continuar con la dotación de servicios básicos (agua potable y alcantarillado); manejo adecuado de las aguas residuales, que se vierten directamente al río Esmeraldas, causando una alta contaminación ambiental y daños en la salud de la población asentada en la ribera del río; articular la gestión de riesgos con la planificación territorial, dada la alta vulnerabilidad física de la ciudad ante eventos climáticos, con un alto porcentaje de familias que viven en laderas y riberas de los ríos; entre otros.

Algunos aspectos relevantes de este proceso han sido:

- Se incorpora a la ciudadanía en la definición y elaboración de un plan de acción para la ciudad bajo una visión compartida de futuro, definiendo responsabilidades desde los diferentes actores sociales. Esta agenda común que une bajo un mismo propósito a un grupo heterogéneo de actores es un instrumento flexible que debe ir profundizándose y reorientándose de acuerdo a las dinámicas urbanas y las metas conseguidas.
- Se pone a disposición de los actores locales información relevante y comprensible sobre la problemática urbana, de manera que su difu-

sión permita crear opinión y generar conciencia de ciudad y ciudadanía. Se trata de una herramienta para orientar adecuadamente los debates y propuestas. Así mismo, se establecen los canales de comunicación adecuados para hacer llegar esta información a los destinatarios, involucrando a la ciudadanía, de manera responsable, en la toma de decisiones sobre la ciudad.

- Las mesas de trabajo participativas son una vía para la “gestión de proximidad”, una gestión posible desde los gobiernos locales para generar alianzas con los diversos actores que actúan en el territorio. En estos espacios debe existir un liderazgo compartido del gobierno local (en este caso, impulsor del proceso) y una ciudadanía consciente y empoderada en la solución de los problemas de su ciudad.
- La comprensión de los procesos participativos no es homogéneo –existen intereses diversos y vivencias diferenciadas en el espacio urbano–, lo cual evidencia la importancia de un acceso oportuno y de calidad a la información. Ello permite la coordinación y cooperación entre todos los actores sociales e institucionales involucrados en el proceso.
- Los planes estratégicos deben traducirse en proyectos y resultados. El plan debe generar condiciones de cambio y, por tanto, debe conllevar a acciones concretas, ejecutables en un corto tiempo y tomando en cuenta los recursos económicos y humanos disponibles.

Proyectos urbanos:

Espacios públicos y actividades comerciales en el Centro Histórico, Municipio de Cuenca

Revitalizar un Centro Histórico (CH) significa que las personas usen y ocupen el espacio. Implica, así mismo, recuperar el tejido urbano existente, devolverle la vitalidad preservando sus características particulares y sus valores tradicionales, recuperando los equipamientos representativos y adaptándolos (de ser necesario) a los nuevos usos y funciones de la ciudad contemporánea.

Las intervenciones en los CH deben favorecer el diálogo entre el tejido histórico y el contemporáneo, propiciando así la mezcla social y fun-

cional, la habitabilidad, la accesibilidad y la conexión con la ciudad moderna. El CH debe recuperar la centralidad que lo constituyó en algún momento –y que probablemente nunca perdió–, haciendo “ciudad sobre la ciudad”, es decir, preservando la identidad que lo convierte en el referente compartido por todos los ciudadanos y garantizando, al mismo tiempo, buenas condiciones de vida y de trabajo para las personas.

El proyecto en el sector 9 de Octubre fue una apuesta del Municipio por recuperar el espacio comercial de mayor complejidad –y de mayor repercusión para la ciudad– del CH. La problemática estaba vinculada a diversos factores: vendedores informales, ocupación inadecuada de los espacios públicos, desorden y caos –mezcla de basura, sanitarios, parqueaderos, venta de víveres y artesanías–, inseguridad, insalubridad, infraestructuras en mal estado... Las condiciones del sector mostraban un evidente deterioro y lo convertían en uno de los lugares más inseguros de la ciudad.

A partir de la identificación de la problemática, el Municipio, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzó un proceso de negociación con vendedores, moradores del sector e instituciones involucradas, y elaboró un proyecto integral de revitalización del sector. Dicho proyecto incluía recuperar el espacio público que estaba siendo ocupado por vendedores informales, rehabilitar y mejorar los espacios comerciales (mercados de productos perecibles, no perecibles y artesanías), integrar a los vendedores informales en el comercio formal, reconociéndolos y otorgándoles identidad, organizar y mejorar las condiciones de venta para los comerciantes, construir un centro comercial popular para la venta de productos no perecibles, dotar de una red de servicios (guarderías, comedores populares, salas comunales, centros de salud) y programas sociales a las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social, construir un parqueadero subterráneo dando facilidades al desarrollo de las actividades comerciales de la zona, mejorar la accesibilidad, adecuar las condiciones higiénicas y de salubridad del sector, crear seguridad y reactivar un espacio con actividad comercial tradicional. La intención era mejorar la calidad de vida de quienes trabajan, habitan o visitan el lugar.

La intervención física en el sector tuvo como propósito dar una solución a la compleja problemática social, lo cual fue la guía que orientó

todo el proyecto. Para llegar a un acuerdo en la propuesta, la implementación y el diseño de los espacios, se realizaron varios talleres con la comunidad y con los vendedores. Así mismo, se efectuó un diagnóstico y se estudiaron las diferentes alternativas para mejorar el entorno, recuperar la autoestima de las personas y adecuar las condiciones de venta, habitabilidad y esparcimiento del sector. Todo ello se realizó respetando el derecho de la gente a permanecer en el lugar (sin desplazar a los vendedores, para quienes ese espacio tiene sentido e identidad).

Los CH permanecerán dinámicos y vitales mientras sean ocupados por diversos grupos sociales, mientras la gente no sea expulsada de sus barrios y de los espacios públicos por decisiones de políticas públicas o por especulaciones inmobiliarias. La mezcla y la heterogeneidad facilitan la integración sociocultural y favorecen la complejidad de la ciudad, lo cual se consigue a través de la residencia, el uso de los espacios públicos y actividades cotidianas como el comercio.

Esto pone de relieve que intervenir en los CH es una tarea más compleja que simplemente rehabilitar fachadas o edificios patrimoniales. Tal acción implica un esfuerzo por integrar y mejorar la calidad de vida de las personas que allí residen y trabajan, articulando el tejido urbano, económico y social a la ciudad consolidada. Este ejemplo es una práctica concreta de construir ciudades justas, solidarias, equitativas, democráticas y sustentables.

Algunos aspectos relevantes de este proceso han sido:

- La organización y el liderazgo de los vendedores y la comunidad facilitó conformar espacios de diálogo e intercambio de información, lo cual se logró involucrando a los principales destinatarios de la intervención en un proceso de transformación de su espacio cotidiano. Se generó apropiación y conciencia entre la ciudadanía, y se reforzó su capacidad como decidores de su hábitat y constructores de su ciudad bajo una visión de corresponsabilidad.
- La calidad de los materiales utilizados en la intervención han sido también un símbolo de que lo mejor debe ser para quienes más lo necesitan. La intervención ha dignificado lugares de trabajo como los mercados. Los vendedores participaron en el diseño de los puestos donde

día a día desarrollan sus actividades. El Municipio trabajó en prototipos tanto para los puestos de víveres como los de artesanías, buscando diseños funcionales y, al mismo tiempo, facilitando la higiene. Estos prototipos fueron discutidos y validados en reuniones hasta lograr un acuerdo.

- Los espacios públicos son lugares de intercambio, de relación social, de expresión de la diversidad social y cultural, de convivencia. En definitiva, han sido vistos como espacios de oportunidad para que la ciudadanía ejerza sus derechos. Está claro que resulta fundamental potenciarlos y recuperarlos, pues ellos deben ser los elementos articuladores de la urbe. De esta manera, los espacios públicos se contraponen a la ola privatizadora de las ciudades, para la que los *malls*, lugares excluyentes y segregadores, se muestran como reemplazo de los espacios de la democracia.
- Las lógicas de intervención han respondido a planteamientos sobre cómo vemos y entendemos la ciudad, y para quién estamos haciendo o no ciudad. Se ha entendido que la ciudad debe pensarse para todas las personas y no para unos pocos. Los proyectos no sólo deben resolver lo físico, lo que se ve, sino también lo social.

Conclusiones

El derecho a la ciudad constituye un avance en el reconocimiento de nuevos derechos en las sociedades de la “tercera modernidad” o del “hipertexto” (Ascher, 2007: 29-53). Al mismo tiempo, constituye un desafío que implica la convergencia de diversas voluntades políticas, sociales y económicas en favor de la construcción de hábitats incluyentes, sostenibles y equitativos.

En cada una de las experiencias presentadas, las estrategias de participación muestran la multiplicidad de enfoques desde los que podemos abordar y aplicar el derecho a la ciudad y la gestión democrática desde lo local. Estos ejemplos son un estímulo para desarrollar políticas, planes y proyectos ágiles y receptivos de las demandas heterogéneas de la población. En todos se enfatiza la fuerte voluntad política de los representantes guber-

namentales para abrir y canalizar espacios de participación en la gestión pública local. Se demuestra que la participación organizada e informada es más eficiente en las demandas y en las propuestas, así como una vía necesaria de respuesta a la crisis de representación política. La innovación de los gobiernos locales recae en la capacidad para generar mecanismos y herramientas que respondan a realidades contradictorias y complejas.

Los derechos a la participación en la gestión política local no pueden ser considerados como una concesión de los poderes públicos, que se consideran los únicos poderes legitimados a representar los intereses de la ciudadanía. Por el contrario, su reconocimiento se deriva tanto de las condiciones del buen gobierno como de la garantía que las necesidades, las demandas, los intereses y las aspiraciones de la ciudadanía serán tenidas en cuenta (s/a, 2008: 309).

Por tanto, la ciudadanía no es “algo” que se concede. La ciudadanía se ejerce. A manera de síntesis, para implementar el derecho a la ciudad es necesario tomar en cuenta ciertos aspectos que posibilitan crear las condiciones adecuadas para que este derecho se efectivice. Dichos aspectos se resumen en:

- La profundización de procesos de descentralización que contribuyan a racionalizar y tecnificar la administración pública a fin de democratizar las decisiones y desconcentrar las funciones. Esto permitirá que aumenten y mejoren los servicios, y que se facilite su prestación, al tiempo que se desarrolle la participación y la cooperación entre las entidades y los ciudadanos.
- Una participación responsable, lo que implica un alto grado de información, comunicación y capacitación de la población. Al mismo tiempo, debe procurarse hacer comprensibles las propuestas teóricas y técnicas de manera accesible a todos los ciudadanos.
- La responsabilidad compartida de los asuntos de interés público, la cual pasa por el (re)conocimiento de los derechos y las obligaciones de todos los actores locales en tanto parte de la ciudadanía.

- Las ciudades no deben construirse ajenas a las demandas de quienes las habitan. Las personas son las protagonistas y los gobiernos locales deben reforzar la vida asociativa implementando diversos mecanismos –adaptados a contextos y objetivos específicos– que faciliten la participación social y aproximen el ejercicio de la gestión urbana a la vida de las personas.
- El desarrollo de una normativa flexible y territorializada que permita instrumentalizar el derecho a la ciudad a través de una gestión del suelo coherente con los principios que recoge la Carta Mundial, y que, por ende, beneficie a todos los ciudadanos, especialmente a la población pobre y vulnerable.
- Una gestión pública transparente donde la voluntad política y la predisposición de los gobernantes constituyan aspectos importantes para el desarrollo de canales adecuados que reconozcan el ejercicio pleno de la ciudadanía. La continuidad de los procesos (positivos) en la gestión local posibilita cambios sostenibles.
- La conformación de equipos técnicos multidisciplinarios en los gobiernos municipales, que asesoren a los gobernantes en la tarea de dirigir y coordinar políticas, planes y proyectos participativos capaces de generar confianza ciudadana hacia las instituciones públicas.

Por último, estamos conscientes de que la participación ciudadana no es perfecta. Ésta, al igual que la democracia, se construye, y en su ejercicio se aprende tanto de las buenas prácticas como de los errores, los cuales deben servir para su constante mejora. Sin una participación activa y real no es posible lograr la gestión democrática de las ciudades ni la construcción de un hábitat incluyente y sostenible.

Bibliografía

- Ascher, François 2007 (2001) *Los nuevos principios del urbanismo* (Madrid: Alianza Editorial).
- Borja, Jordi 2008 (2000) “Los nuevos derechos ciudadanos” en HIC-AL *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate* (México: Lenguaraz).
- Choay, Françoise 2004 “El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad” en Ángel Martín (ed.) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (Barcelona: Edicions UPC).
- Constitución del Ecuador 2008 (Montecristi, Manabí: Asamblea Constituyente). Disponible en <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>
- Naciones Unidas 2010 *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2010* (Nueva York) en <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>>.
- Ortiz, Enrique 2008 “El Derecho a la Ciudad como sistema complejo: consecuencias en la formulación de la Carta” en HIC-AL *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate* (México: Lenguaraz).
- Pmhv (Política Metropolitana de Hábitat y Vivienda) 2010 (Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito).
- Pnud 2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara).
- s/a 2008a (2005) “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (segunda versión) en HIC-AL *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate* (México: Lenguaraz).
- s/a 2008b (2006) “Democracia y buen gobierno. Participación ciudadana e innovación política: la gestión de proximidad” en HIC-AL *El derecho a la ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate* (México: Lenguaraz).
- Senplades 2009 *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural* (Quito: SENPLADES).
- UN-Hábitat 2008 *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide* (Kenya).
- UN-Hábitat 2010 *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe* (Río de Janeiro).