

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

**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

*Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa*

**Autores** ..... 495

Capítulo IV  
**Problemas relacionados entre  
espacio público y hábitat**

# Nota introductoria al capítulo IV

Andrés Forero Perilla\*

Las ciudades latinoamericanas presentan un desarrollo particular, enmarcado por la discriminación en todos los ámbitos; principalmente en cuanto hace al análisis de la segregación social, socio-espacial y económica, la cual se manifiesta en una gran desigualdad, observable en las diferencias para acceder a los servicios sociales básicos de grandes grupos tradicionalmente excluidos de los mismos por las élites políticas, económicas y sociales.

Esta desigualdad representa un fenómeno que ha sido analizado en sus diversas manifestaciones por las investigaciones y experiencias de las autoras, quienes presentan diferentes enfoques para exponer el conflicto urbano observado en sus respectivas ciudades y naciones, el cual se manifiesta en los problemas implícitos en la apropiación de la ciudad mediante el acceso al espacio público, a los servicios sociales y la conformación de un hábitat más amable y justo para las mayorías excluidas y también para grupos específicos de población tradicionalmente relegados de las políticas públicas, como son las madres cabeza de familia y la mujer en general (discriminación de género), los habitantes de la calle, las “minorías étnicas” –que en muchas naciones latinoamericanas son mayoría– y en general, los grupos de población que perciben bajos ingresos y son considerados la población pobre.

---

\* Administrador de Empresas, experto en el diseño de modelos automatizados de captura y análisis de información con Excel® y VBA® (Visual Basic for Applications, Microsoft). Actualmente se encuentra dedicado exclusivamente a cursar su posgrado en Economía en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Tal discriminación para acceder y apropiarse de la ciudad y sus espacios, para generar la construcción de ciudadanía y de capital social por medio del acceso a la educación, a los servicios sociales básicos (saneamiento y agua, salud, educación, alimento y vivienda) resulta mucho más apremiante para estos grupos, los cuales se encuentran en una situación más vulnerable dentro de la población en situación de pobreza. Esto sucede debido a la discriminación tácita dentro de las políticas públicas de carácter social manifiesta en la ausencia de mandatos respecto de las necesidades específicas de estos grupos, aunque se debe resaltar que durante los últimos 30 años, la legislación en la mayoría de naciones latinoamericanas ha intentado corregir la discriminación étnica-racial y de género principalmente.

Con la alta concentración del ingreso y la altísima tasa de pobreza observada en la región, indicadores que la hacen la región más desigual del planeta, las políticas públicas de orden social en las naciones latinoamericanas han cobrado gran relevancia en el marco de las conferencias mundiales sobre Hábitat (Quebec 1976, Estambul 2005) y más recientemente con los acuerdos internacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio; sin embargo, esta floreciente socialización del gasto público (focalización, universalización) ha estado minada tanto por los intereses de las élites políticas y burocráticas que se encuentran anquilosadas en la estructura administrativa del Estado, como por la estructura del tejido social y la representación política, amén de la concentración del ingreso y la propiedad de la tierra y el capital, circunstancias que impiden romper el círculo vicioso que reproduce el fenómeno de la pobreza para lograr que el gasto social se transforme en un multiplicador más potente del mejoramiento de las condiciones de vida de la población que más lo necesita.

Estas asimetrías sociopolíticas y económicas, presentes tanto en el acceso a los recursos como en el conocimiento para acceder a los mismos, son abordadas desde diversas perspectivas por las investigadoras que hoy presentan sus avances en investigación. Los temas abordados nos permiten hacer un recorrido enriquecedor para comprender la magnitud de los retos de nuestras ciudades en materia social, retos que en muchas ocasiones –como se señala en el presente capítulo– ofrecen transformaciones necesarias en nombre de la defensa de los derechos de las mayorías y del

interés general, pero terminan por favorecer los intereses del mercado y de grupos con capacidad de pervertir (o corromper) la ejecución de los recursos públicos y la orientación política del gasto público para satisfacer sus intereses y demandas.

Laura Paniagua presenta una tesis muy interesante en la cual sostiene que “(...) el espacio es uno de los recursos más importantes en el cual se inscribe el poder [...] Los barrios populares enfrentan hoy en día procesos... que pasan por la inclusión y la exclusión [...] [pues] cada vez más se tornan centrales la disputa en torno al espacio urbano y los recursos (...)”. La investigación se realizó en la ciudad de San José, capital de Costa Rica, donde la autora trabajó con dos comunidades representativas de la segregación y la estigmatización social: La Pequeña Gran Ciudad y Barrio Nuevo.

Desde su perspectiva, la ciudad representa “(...) las tensiones sociales que se observan como consecuencia de espacios “construidos” sin la planeación adecuada y (con) el ejercicio del poder de los diferentes sectores que componen la sociedad (...)”; dicho ejercicio de poder se manifiesta en la desigual distribución y asignación de zonas y recursos entre los diferentes grupos poblacionales, clasificados principalmente por ingresos.

La autora sostiene que gran parte de la desigualdad que hoy se observa fue generada por las políticas nacionales que seguían la línea impuesta por el FMI y la doctrina económica de inicios de los años 90 denominada el *Consenso de Washington*, cuyos mandatos intentaban mejorar la eficiencia de las economías y los mercados latinoamericanos, fijado el supuesto de que el estancamiento de los años 80 había sido la consecuencia de la ineficiencia estatal, el fracaso de las políticas proteccionistas. Se abrió paso a la privatización generalizada de las empresas estatales y de los servicios sociales. Tales políticas neoliberales acentuaron el problema de pobreza y desigualdad, fijaron las bases para una estructura social y económica a prueba de movilidad social y lograron incrementar la cantidad de pobres en toda Latinoamérica.

La autora presenta en su estudio de caso, la relación entre los fenómenos descritos y las capacidades de las comunidades para sortear la falta de asistencia y presencia estatal como alternativa para sobrevivir ante el abandono que sufren por parte de sus gobiernos y la indiferencia de sus compatriotas; representa de forma impecable la nefasta relación entre la desi-

gualdad económica y la discriminación social que ocasionan las políticas regresivas de “integración” de las comunidades barriales que siempre resultan expulsando y discriminando a los grupos que pretenden proteger y cuyos derechos pretenden reivindicar con gran despliegue por parte de los gobernantes de turno y de los organismos multilaterales internacionales que financian tales programas.

Sonia Cueva participa con una investigación que pareciera la continuación de la anterior; presenta el análisis del proceso mediante el cual, aunque “(...) El valor otorgado por la población a la rehabilitación del espacio público, muestra la necesidad de la población de ser visibilizada, de sentirse con derecho a la ciudad”, finalmente no recibe los beneficios de dicha recuperación (...). La autora expone de manera contundente cómo estos procesos no representan los intereses de los ciudadanos directamente afectados, pero son promovidos desde el aparato burocrático entre la ciudadanía en general como procesos democratizadores del espacio público y del hábitat urbano; logrando así el “apoyo popular” para emprender tales proyectos sin considerar las necesidades presentes y futuras de los grupos poblacionales involucrados que no están representados por las élites económicas y políticas donde se negocian las reglas de juego y se reparten los beneficios potenciales de las obras públicas.

El documento es el fruto de un estudio profundo que permitió desarrollar una metodología de análisis para definir las variables de medición y establecer los parámetros bajo los cuales se considera efectiva la recuperación del espacio en estudio. Siguiendo los desarrollos de Jordi Borja y Fernando Carrión Mena<sup>1</sup>(2005), en cuatro componentes del espacio público (lo simbólico, lo simbiótico, el intercambio y lo cívico) donde se incorpora la heterogeneidad como un componente transversal. La autora identifica tres ejes conceptuales (i) lo físico espacial, (ii) lo institucional (políticas, normas y control) y (iii) lo social. Los tres ejes se miden con los cuatro componentes mencionados, atravesados por la heterogeneidad.

1 Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de Flaco Ecuador. Autor, al igual que y junto a Jordi Borja de numerosas publicaciones, disertaciones e investigaciones sobre el derecho a la ciudad, y temas relativos a la segregación socio espacial urbana, la construcción de ciudad – ciudadanía y desarrollo urbano humano.

El análisis del programa de recuperación del centro histórico (espacio público) de Quito, sirve como justificación para abordar cuestiones más profundas como “(...) ¿Cuál sería la función del espacio público aquí?... Un espacio al que la gente recuerda pero no asiste, del que la gente gusta, pero tiene miedo de estar, un lugar en donde están los que no tienen en donde estar, los que no tienen que hacer... dado que la clave del espacio público es la heterogeneidad... de composición social y actividades... Siendo el espacio público el aliado de la sociedad frente al individualismo, plataforma del Capitalismo, cuya forma acrecentadora de las brechas económicas, lleva a la destrucción de las sociedades (...)”. Con base en estos argumentos, el documento revela la dicotomía expuesta entre la política social y su espíritu emancipador frente a los beneficios que proyectos de semejante magnitud producen, los cuales son apropiados (robados) inescrupulosamente y a la vista de toda la ciudadanía por las élites económicas que cuentan con su *brazo armado* en la burocracia política nepotista.

Paula C. Rosa presenta toda una taxonomía que permite clasificar, de acuerdo con su alcance y carácter, los tipos de instituciones y/o grupos de proyectos asistenciales que buscan mitigar las precarias condiciones de vida de las personas que habitan en las calles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Presenta los avances conceptuales y empíricos que le permitieron al equipo de investigación realizar una categorización más adecuada a la realidad de aquellas personas que viven en pobreza e indigencia, las cuales participan como beneficiarios en algunos de los programas sociales asistencialistas que la investigación analiza.

Dicha caracterización de los programas –que he señalado como *taxonomía*– permite observar el fenómeno desde una perspectiva original: el proceso que deben seguir las personas “en condición de calle” para acceder y/o recibir los servicios asistenciales que las diversas instituciones sociales ofrecen a esta población.

La autora, al analizar la odisea diaria que deben padecer miles de ciudadanos marginados en la Ciudad Autónoma dentro de la maraña burocrática en que los servicios asistenciales se transforman, descubre nuevas formas de socialización y pertenencia que tales individuos generan para sobrevivir cada día: “(...) Los habitantes de la calle circulan por la ciudad de un servicio a otro, ideando estrategias, coordinando horarios y necesi-

dades durante el día y la noche (...). La situación es tan particular, que existen ONG cuya principal estrategia de apoyo para esta población es brindar información y divulgar los requisitos que imponen las entidades públicas y privadas, sean laicas o religiosas a los potenciales beneficiarios.

Este circuito asistencial, en cuya dinámica deben insertarse las personas necesitadas para acceder a los servicios genera una nueva “experiencia urbana”, donde se presenta la falta de contención institucional hacia los habitantes de la calle por parte del gobierno, cuyas entidades e instituciones supervisadas abordan el fenómeno desde discursos estigmatizantes. “(...) Miles de ciudadanos son maltratados y rechazados diariamente en los servicios destinados para su atención. El ingreso en estos establecimientos en vez de contribuir a encontrar una respuesta lleva a agravar los problemas con los cuales ingresan(...)”.

Una de las causas que se derivan del análisis de los grupos de población necesitados, expone la total desarticulación entre entidades encargadas de diversos aspectos por atender de la población vulnerable. La falta de coordinación en el accionar se encuentra en el interior de los propios servicios estatales y entre las diferentes dependencias.

El drama que padecen miles de personas diariamente, se constituye principalmente en una emergencia habitacional cuya causa se encuentra en la pobreza por ingresos. Las políticas asistenciales por sí solas no garantizan la mitigación y erradicación del fenómeno de los habitantes de la calle; requieren de la coordinación y compromiso de diferentes sectores para integrar a la población pobre en el mercado de trabajo, lo cual sí garantizaría el ingreso suficiente para acceder a una solución habitacional digna que no requiera más apoyo por parte del Estado.

María Antonieta Urquieta y Claudia Campillo presentan una tesis (que hace parte de su investigación doctoral) que evidencia la situación de discriminación y desigualdad patente en toda Latinoamérica; sin embargo apuesta por caracterizar el fenómeno de una manera más concreta al centrar su objeto de análisis más allá de las condiciones de pobreza características de la población y enfocarse en la forma como la discriminación tácita y explícita hacia la mujer en distintos estamentos de la política pública ha generado unos imaginarios particulares, que manifiestan la manera en que las valientes mujeres pobres han aprendido a sobrevivir

entre la violencia que aqueja a su sociedad en general, pero de la cual ellas son victimizadas más inmisericordemente: temen salir por la inseguridad, son excluidas, discriminadas, reprimidas y violadas; pero su drama no termina allí. Estas mujeres también padecen la violencia y la discriminación de forma pseudo-indirecta: La gran ola de violencia que hoy padece México las afecta sobremanera, pues la violencia que genera la ilegalización de un mercado que demanda producto (Cocaína para el consumidor norteamericano) por encima de prohibiciones y gobiernos las convierte en víctimas anónimas de una guerra perdida, donde los caídos son sus hijos, sus esposos... los padres de sus hijos.

“(...) La construcción de la ciudad como espacio democrático y de inclusión social, exige el reconocimiento de la heterogeneidad del discurso y las prácticas de sus habitantes”; “Esta ponencia muestra los resultados preliminares de un estudio de tesis doctoral que pretende visibilizar la opinión de las mujeres del municipio de Monterrey, México respecto de la vivienda y la ciudad. Los primeros hallazgos sugieren que lejos de existir una representación social única de la urbe, la pertenencia de clase diversifica los discursos para poner en el centro de los imaginarios de las mujeres populares, los concepto de cansancio y odio, mientras que para las habitantes de clase alta los significados se articulan en torno a la idea de ambiente (...)”.

Además, señalan que “(...) El reconocimiento de la coexistencia de sistemas representacionales femeninos diversos se convierte en una oportunidad de retroalimentación para la política pública en materia urbano-habitacional y la gestión local del planeamiento territorial. Al mismo tiempo, el estudio profundo del discurso de sus habitantes puede alimentar el debate político, académico y técnico en torno a la construcción de ciudades más democráticas, incluyentes y sustentables (...)”.

Resulta muy sugestiva la distribución de los temas centrales de su ponencia, donde se aprecia el esfuerzo epistemológico por abordar diversas cuestiones fundamentales desde una perspectiva de género pero sin un matiz feminista que podría desviar la atención del fenómeno; a saber: (i) La ciudad vivida: espacio de conflicto social y ambiental, (ii) la ciudad deseada: sociabilidad y ciudadanía y, finalmente, (iii) las representaciones femeninas frente a la política pública.