

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 V  
Mercados de suelo y vivienda:  
regularización y propiedad

# Nota introductoria al Capítulo V

Oscar Raúl Ospina Lozano\*

El acceso a suelo urbano podría catalogarse como uno de los derechos más importantes que requieren ser consumados para materializar el paradigma de la ciudad incluyente, escenario privilegiado del proyecto político, económico, social y cultural de la Modernidad. En ese proceso entran en juego factores como las políticas nacionales y locales de hábitat y vivienda, el dinamismo de un mercado ampliamente liberalizado, y la función y los condicionamientos sociales y económicos de la propiedad.

Una instantánea de la actual ciudad latinoamericana amalgama la segregación socioeconómica (el desequilibrio de actividades, servicios, equipamientos e infraestructura) con la presencia de amplios asentamientos humanos de origen ilegal, especialmente en áreas periféricas, un fenómeno histórico en pleno dinamismo y con posibilidades de profundizarse.

En términos de vivienda y acceso a suelo urbano, podría hablarse de una dualidad: una urbe formal estructurada por la vieja planificación del Estado interventor y el actual impulso del libre mercado, el cual localiza

---

\* Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, maestría en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Local y Territorial por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, sede Ecuador. Se ha desempeñado como consultor e investigador en procesos de planificación y desarrollo urbano en el ámbito ecuatoriano, especialmente en análisis de mercados de suelo urbano y vivienda, centralidades urbanas y acceso a servicios, intervenciones en centros históricos, sustentabilidad urbana y medio ambiente construido. Recientemente coordinó un estudio que abordó las dinámicas de inserción de población refugiada de origen colombiano en las ciudades de Quito y Guayaquil.

social y espacialmente su oferta, escoge su demanda en un rango poblacional restringido y concentra la propiedad urbana. A su lado convive una amplia y creciente ciudad informal que se erige principalmente en la periferia que nace en los límites que impone el mercado, la ausencia de políticas de hábitat y vivienda integrales, la inestabilidad económica, la carencia de ahorro, la pobreza, y la “escasez” y alto costo del suelo urbano.

La disyuntiva entre democracia, entendida como el derecho a la ciudad, y en este caso al suelo urbano, y el dinamismo del mercado que define a las urbes contemporáneas como escenario privilegiado para la obtención de ganancias, tiene su correlato cotidiano en esa dualidad formal/informal atravesada por una olvidada pero necesaria y urgente discusión sobre la función social de la propiedad y los elementos jurídicos que la estructuran, los procesos de organización social que buscan garantizar el acceso a vivienda y los intentos que el Estado desarrolla para corregir las múltiples “imperfecciones” del mercado.

Los siguientes artículos nos hablan de esa cotidianidad en Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela. En el caso de Schettini, Gandelman y Nahoum, se invoca esa necesaria discusión sobre la función social de la propiedad del suelo urbano, ejercicio básico para la implementación de cualquier reforma urbana que sea retomada en los gobiernos autodenominados progresistas.

Se analizan y describen propuestas que buscan garantizar que el suelo urbano sea de naturaleza pública o privada, así como que esté dispuesto al servicio de la sociedad. Estas alternativas incorporan a actores públicos y privados bajo el paradigma del deber de usar, al tiempo que se integran a elementos tributarios y jurídicos. Justamente, la propuesta de los autores, denominada “prescripción especial”, busca generar mayor disponibilidad del recurso suelo, sacándolo del estado de abandono en el cual, a menudo, lo mantiene su propietario transformando así la estructura de la propiedad.

La discusión sobre la propiedad y su relación con el derecho a la ciudad continúa con el trabajo de Miguel Cavero, quien argumenta la necesidad de consolidar el derecho a la ciudad repensando los paradigmas de la titulación masiva de la propiedad en el Perú. En ese sentido se hace una evaluación de la política y el sistema de titulación, así como de las princi-

pales dificultades que ha enfrentado históricamente. Específicamente, su análisis se concentra en el Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).

Además de los múltiples beneficios generados por la acción de este organismo, Cavero reconoce el desgaste de la estrategia de intervención al considerar la inviabilidad de la titulación masiva y proponiendo la titulación selectiva o esporádica bajo el argumento de que el título de propiedad es sólo un comienzo (no es igual a crédito, servicios o capital). Así mismo, afirma que la política de titulación no ha contribuido al acceso ordenado al suelo ni al crecimiento ordenado de la ciudad. Por el contrario, de alguna manera ha incentivado las ocupaciones informales o ilegales de tierras.

En ese orden de ideas, propone la necesidad de que la titulación sea parte de una política integral que fomente el acceso a la vivienda digna, entendiendo el término “vivienda” como el espacio físico para vivir y su entorno. Ello debe ser el punto de partida de una política urbana integral que promueva la inclusión socio-espacial.

En seguida, María Laura Canestraro, con su artículo “¿Ser o no ser propietario? Notas en torno a la regularización de asentamientos precarios”, nos introduce al debate generado en torno a la relación existente entre la ilegalidad/informalidad/irregularidad en el acceso al suelo urbano. Específicamente, y más allá de la denominada regularización dominial, Canestraro se pregunta por los actores y procesos a los cuales está sujeta esta demanda de los ocupantes de asentamientos precarios, teniendo como referencia el trabajo de campo desarrollado en tres casos puntuales de asentamientos ilegales. Como elementos a considerar, hay que advertir que la autora pone en entredicho la propiedad privada individual como único camino hacia la legalización, al mismo tiempo que integra la consideración de la transformación de las concepciones y prácticas jurídicas en los distintos casos analizados.

A la contextualización histórica del fenómeno, la autora articula el andamiaje jurídico elaborado y lo pone en diálogo con tres experiencias de regularización: Jorge Newbery, Villa Evita y La Herradura. Justamente la riqueza del estudio radica en la búsqueda de los diversos conceptos y elementos que estructuran la propiedad en esos escenarios, así como en su

constatación de la manera en que la experiencia y los testimonios incorporados en el estudio ponen en entredicho paradigmas planteados sobre la propiedad y la titulación. La diversidad de situaciones y percepciones generadas desde los miembros de estas comunidades matizan y enriquecen el debate.

El trabajo de Carmenofelia Machado se desarrolla en torno a la generación de principios orientadores para la producción de inclusión social y de vínculos con el hábitat popular llevados a cabo hace más de una década en Caracas. Se parte de un intento por concebir y dinamizar la elaboración de nuevas variables sociales que contribuyan al mejoramiento o reestructuración de la vivienda, así como de la generación de una nueva forma de vinculación con la ciudad. Específicamente se toma el caso de un proceso de homologación de la dualidad urbana a la que nos referimos arriba: la incorporación de una zona informal de barrios a la ciudad formal, lo cual tuvo como resultado una comunidad organizada y comprometida a llevar adelante las obras físicas y sociales establecidas en un proceso de planificación discutido con las demás comunidades.

El artículo resalta la metodología de acercamiento a las comunidades identificada como investigación-intervención, la cual se llevó a cabo a través del trabajo con líderes comunitarios. A través de él se propició un intercambio de saberes que reconoció el conocimiento acumulado de los habitantes y lo incorporó al proceso de construcción y planificación barrial.

Finalmente, el trabajo de Alex Smith Araque y Yadira Caballero aborda el comportamiento del mercado de Vivienda de Interés Social (VIS) en Bogotá. En un interesante análisis que tiene como eje central la comprensión del comportamiento del precio del suelo abordando tres dimensiones básicas (la relación precio-oferta de suelo, la dinámica de los precios del suelo y la interacción de constructores y propietarios del suelo), se construyen explicaciones sobre el comportamiento de los agentes y las condiciones estructurales en que se desenvuelve la especificidad de ese mercado.

Este es un estudio de economía urbana que deja en evidencia los desequilibrios sociales de Bogotá y su expresión en el territorio de la ciudad. En ese contexto operan factores como la escasez de suelo urbano y la exis-

tencia de un precario mercado formal de suelo que funciona paralelamente a un vigoroso mercado informal que, en palabras de los autores, es “especulativo o quizás depredatorio de las clases menos favorecidas”. De antemano, esta condición básica implica la multiplicación de las acciones institucionales para el fomento de la VIS; sin embargo, las condiciones específicas en las que se desarrolla el mercado de VIS implican fuertes obstáculos para el logro de este objetivo.

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.