

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa
Coordinadores

Los lugares del hábitat y la inclusión



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

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero
Quito - Ecuador
(593 2) 255 0881
Quito-Ecuador
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

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>Jaime Erazo Espinosa</i>	
CAPÍTULO I	
INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo?	59
<i>Emilio Duhau</i>	
CAPÍTULO II	
DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN	
Nota introductoria al capítulo II.	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas.	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social.	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980).	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA).	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires	369
Nota introductoria al Capítulo III	205	<i>Pablo Vitale</i>	
<i>Walter Fernando Brites</i>		CAPÍTULO V VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano.	211	Nota introductoria al Capítulo V	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable.	233	La informalidad institucionalizada en México.	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada	433
Nota introductoria al Capítulo IV	301	<i>Ninotchka Matute R.</i>	
<i>Victor Delgadillo</i>		Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009).	447
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	
<i>Franklin Solano Castro</i>			

CAPÍTULO VI

VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI	467
<i>María Mercedes Di Virgilio</i>	
Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para una vivienda digna	471
<i>Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia</i>	
Diagnóstico de las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la ciudad para el período 2003-2008	517
<i>Andrés Forero Perilla</i>	
La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración urbana de Guayaquil	545
<i>Gabriela Navas Perrone</i>	
Las fronteras de la ciudad: construir viviendas para las víctimas de las inundaciones en Cabaret.	565
<i>Ilionor Louis</i>	
ANEXOS	
Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina” y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México DF, 26-29 de mayo de 2010	579
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas” . . .	587
<i>Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa</i>	
Autores	591

Capítulo II
Dimensiones de la exclusión

Nota introductoria al Capítulo II

Franklin Solano*

En este capítulo se presentan cuatro artículos a partir de los cuales es posible tener una visión de cómo diferentes procesos de urbanización en América Latina llevan a resultados similares; en este caso, a una profundización de los fenómenos de exclusión de la ciudad de los sectores de menores ingresos.

Esta se da en términos espaciales y también por efecto de una mala o nula cobertura de infraestructura y servicios básicos. Las experiencias recogidas en esta sección permiten observar las similitudes y coincidencias de los procesos de urbanización y exclusión social en realidades sociales tan diferentes como, por un lado, las de países enormes y con un fuerte desarrollo industrial en sus ciudades capitales, como México y Argentina, y, por otro, las de países con una actividad económica menos industrializada, como Bolivia y El Salvador. En los cuatro países mencionados existe un conjunto de condiciones e intervenciones tanto estatales como privadas que han provocado una profundización de la segregación social y espacial de los pobladores urbanos, pues en ellas priman enfoques discordes con las realidades de los sectores populares y prevalecen criterios economicistas y de corto plazo.

En el caso de El Salvador, Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto parten del análisis de cómo la vivienda se asume como una mercancía y no como un derecho. En un país donde alrededor del 50% de la fuerza

* FUPROVI / FLACSO-Costa Rica.

de trabajo se ubica en el sector informal, los ingresos están por debajo del costo para satisfacer las necesidades básicas, entre las que se cuenta la vivienda. Ante tal situación, el Estado ha impulsado programas financieros (subsidios), en teoría orientados hacia los sectores de menores ingresos. Sin embargo, estos sistemas de crédito no han cubierto al sector informal de la economía, motivo por el que esa gran masa que trabaja informalmente tiene que solucionar su problema de vivienda también de manera informal, lo que significa vivir en condiciones que están por debajo de los estándares mínimos establecidos.

La situación que se presenta en Bolivia es similar a la descrita anteriormente. Para este caso, Sonia Elizabeth Jiménez, luego de una breve revisión conceptual sobre la pobreza, describe la situación de las ciudades con mayor población y enfatiza sobre la profundización de la pobreza urbana como resultado de los programas de ajuste estructural impulsados en el país durante la década de 1980. Como resultado del proceso de empobrecimiento de los pobladores urbanos, estos se han visto obligados a refugiarse en el sector informal tanto en lo laboral como en lo residencial, situación que ha dado lugar al surgimiento de ciudades duales: por una parte está la “ciudad legal”, y por otra, la “ciudad ilegal”. Esta última se caracteriza por la ausencia de equipamiento básico, transporte y vivienda mínima.

Ante la situación imperante, la autora presenta un conjunto de propuestas tendientes a revertir esa realidad. Su proyecto se fundamenta en un nuevo modelo de desarrollo que parte de la revisión de la participación de los gobiernos departamentales y municipales, a fin de orientarlos a la búsqueda de normas y políticas urbanas para atender a los asentamientos informales, además de promover una economía popular, formar líderes de base y trabajar directamente con organizaciones populares.

Para el caso de Argentina, María Clara Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio abordan el tema de los procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En su análisis, los asentamientos consolidados (irregulares, informales, precarios, villas miserias, etc.) surgen como resultado del proceso de industrialización al interior del AMBA, el cual ha atraído a una gran cantidad de trabajadores y a sus familias, a pesar de que la ciudad no cuenta con la capacidad suficiente y adecuada para

recibirlos. Al no hallar cobertura de su necesidad residencial creciente, los sectores populares no tienen otra alternativa que la toma de terrenos.

Ante la situación imperante, se han diseñado y ejecutado diferentes programas tendientes a regularizar la tenencia y ocupación de terrenos de bajo costo como parte de una estrategia para “incluir” a estos sectores en el tejido social y legal de la ciudad. No obstante, tales programas no han logrado su cometido, ya que las carencias estructurales de algunos de estos asentamientos no se resuelven con la regularización. Además, la situación se vuelve más compleja como consecuencia de las dificultades de coordinación y armonización de los intereses y las políticas entre los diferentes ámbitos de decisión y poder: gobierno municipal, provincial y nacional. Así, los diferentes programas de regularización, ya sea por falta de coordinación o por ausencia de una visión integral que articule los esfuerzos por acceso al suelo con instrumentos de regularización urbanística y de las obras construidas, han provocado que la intervención pública siga con el patrón de apropiación informal del suelo, generando un círculo vicioso de exclusión de la ciudad de amplios sectores de población de bajos ingresos.

Para el caso de México, Víctor Delgadillo analiza cómo los programas masivos de producción habitacional profundizan la situación de exclusión de los sectores de menores ingresos. Dichos programas masivos de construcción de viviendas —a los que el autor llama “artefactos habitacionales”—, ubicados fundamentalmente en zonas alejadas de la ciudad, significan, en sí mismos, un proceso de “expulsión” de los pobres del interior de la ciudad como parte de una política del gobierno federal. Por otra parte, y de manera contradictoria, el gobierno local impulsa la “renovación urbana”, la cual, lejos de favorecer a los sectores populares, lo que hace es incrementar el precio del centro de la ciudad y mejorarlo para el sector privado, principalmente comercial. Ante estos escenarios, el 60% de la población, excluida del mercado formal del suelo y la vivienda, no tiene otra opción que seguir produciendo “asentamientos irregulares”.

Los fraccionamientos para las clases medias y los conjuntos habitacionales de interés social han profundizado la segregación socioespacial. El rescate histórico de la ciudad ha significado un remozamiento de las fachadas, mas no una intervención de la dinámica socioeconómica. No se han

abordado las condiciones estructurales que dan origen a los problemas de la vivienda; menos aun cuando dicha solución se ha dejado en manos del mercado.

Finalmente, este artículo señala la necesidad de recuperar la ciudad como un derecho de todos, ya que ella es una producción colectiva e histórica, y no hay razón para que ciertos grupos se apropien de sus beneficios y se excluya a las grandes mayorías. Citando al autor, vale decir que “el papel fundamental de la ciudad, el territorio de las libertades humanas por excelencia, es el de integrar a todos los habitantes en igualdad de circunstancias”.

En síntesis, los artículos que conforman este capítulo son una invitación a leer y reflexionar sobre los procesos de urbanización tanto a nivel de acceso al suelo como de construcción habitacional. Los condicionantes estructurales que generan escenarios de exclusión en las ciudades latinoamericanas no son un proceso aislado, pues tienen que ver con el modelo de producción imperante y con los estilos de poder económico y político. Las iniciativas promovidas desde el Estado no logran concretarse en procesos de inclusión ni mitigar la exclusión; por el contrario, tienden a acrecentarla. El acceso y disfrute de la ciudad continuará vedado para los sectores populares mientras el suelo y la vivienda sigan materializándose como una mercancía y no como un derecho.