

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		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires	
HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		<i>Pablo Vitale</i>	
Nota introductoria al Capítulo III	205	CAPÍTULO V	
<i>Walter Fernando Brites</i>		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		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		<i>Ninotchka Matute R.</i>	
Nota introductoria al Capítulo IV	301	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).	
<i>Victor Delgadillo</i>		447	
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades	307	<i>Cíntia 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 IV
Políticas públicas de vivienda en
cuatro países de Latinoamérica

Nota introductoria al Capítulo IV

Víctor Delgadillo*

Las políticas públicas nos remiten a *la política* y, en estricto sentido, *son política*. La definición de las políticas públicas es el resultado de un conjunto de factores diversos, entre los que podemos mencionar la doctrina e ideología de los grupos que detentan el poder, la correlación de fuerzas políticas que se disputan ese poder en beneficio propio o de las colectividades (según los intereses que representen), las presiones sociales (organizadas o no) que empujan a las autoridades a atender (así sea de manera represiva) los problemas y las necesidades sociales, así como las negociaciones que se establecen entre actores y movimientos sociales con los actores políticos (el poder ejecutivo y el legislativo, y los partidos políticos) y entre los distintos niveles de gobierno.

La política estatal –nos lo recuerda Pablo Vitale en su artículo– “nunca es neutra”. En este sentido, las políticas públicas (como las leyes y las ordenanzas urbanas) expresan una visión sobre el desarrollo económico y social y el orden urbano, y sobre cómo estos se alcanzan, o se pueden o deberían alcanzar. Sin embargo, de ninguna manera puede hablarse de un determinismo establecido, pues las políticas públicas responden a programas de gobierno y a coyunturas cambiantes, así como a visiones progresistas o conservadoras que pueden emanar de gobiernos que se etiquetan ideológicamente en un bando distinto. Asimismo, en el discurso y en los objeti-

* Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Sistema Nacional de Investigadores de México.

vos perseguidos, las políticas públicas –como las legislaciones– pueden ser vanguardistas o muy generosas, aunque en la práctica resulten inoperantes, irrealizables o simplemente no se ejecuten de esa o de ninguna forma.

En la era de la globalización de la economía capitalista neoliberal, las políticas públicas son definidas en un marco que rebasa la escala local y nacional para abarcar la esfera internacional. Así, hay gobiernos y países, como México y Chile, que aplican con esmero las recetas que les dictan los organismos financieros internacionales –de acuerdo al Consenso de Washington–. En cambio, otros gobiernos locales y nacionales establecen otros énfasis en las políticas públicas que impulsan. En el tránsito del Estado benefactor al Estado neoliberal (cuya máxima expresión es la apertura económica, los acuerdos de libre comercio y la formación de bloques económicos regionales) asistimos, desde la década de 1980, e incluso en algunos países antes, al desmantelamiento de las políticas sociales que fueron construidas por el Estado interventor. Los artículos que se presentan en seguida muestran, con distintos énfasis, la transformación de las políticas urbanas de vivienda impulsadas por un Estado que dejó de ser constructor para ser *facilitador* de la producción habitacional y de los negocios privados.

En efecto, la gran transformación en las políticas públicas de vivienda que ocurrió en la región desde las décadas de 1980 y 1990 limita las atribuciones del Estado a garantizar el suministro de recursos financieros directos o a través de subsidios al sector privado, para que este construya soluciones habitacionales para la población de bajos ingresos. Así, los subsidios focalizados (como los “bonos de vivienda familiares” en Costa Rica) son otorgados por el Estado para que la población de bajos ingresos pueda resolver sus necesidades habitacionales en el mercado.

Los artículos que integran este capítulo hacen un breve recorrido histórico a propósito de la evolución de las políticas públicas, las leyes, las normativas, las acciones y las instituciones públicas creadas en el pasado para atender los problemas habitacionales, pero también reconocen que dichas políticas fueron incapaces de resolver las necesidades de vivienda de la población de bajos ingresos. A su manera, los artículos también exponen cómo fue concebida la problemática habitacional en el pasado y la cambiante reacción oficial sobre los asentamientos precarios que la población de

bajos ingresos ha construido para resolver sus necesidades de alojamiento: el rechazo oficial inicial que coexistía con una cierta tolerancia o permisividad ante la falta de recursos para confrontar esa problemática, las iniciativas de erradicación (en Costa Rica y Argentina) con o sin alternativas de realojamiento, el reconocimiento y el posterior mejoramiento. Así, asentamientos humanos ‘marginales’, ‘ilegales’, ‘irregulares’, etc., que en algún momento fueron concebidos como un problema social y un cáncer que había que extirpar, en otros momentos se presentan, si no como una solución, sí como un hecho irreversible que, al menos, hay que “ordenar” y mejorar.

Asimismo, los siguientes estudios denuncian y comentan los resultados de las políticas neoliberales. Como la lógica del sector privado y del mercado no es la satisfacción de los derechos humanos, sino la búsqueda de lucro, por este afán de maximizar las ganancias se sacrifica la calidad y la ubicación de las viviendas, de lo que resulta –de acuerdo a Franklin Solano– que se construye vivienda pero se destruye la ciudad. Las “soluciones habitacionales” de la población de bajos ingresos se ubican en las periferias urbanas, donde el suelo es más barato; con ello, la segregación socioespacial se profundiza y los pobres –quienes más necesitan de la ciudad– son los más perjudicados para vincularse a ella. Peor aún, esas políticas habitacionales, que responden a intereses mercantiles, muestran su ineficacia al mantener elevados índices de déficit habitacional a razón de los gruesos grupos de pobres excluidos de ese mercado de vivienda. De acuerdo a Magela Cabrera, la acción del Estado –que permite el lucro y la especulación del suelo– conduce a acentuar la segregación socioespacial y a expulsar a los más pobres a barrios segregados, periféricos y mal servidos, mientras que las tendencias económicas recientes profundizan la inequidad y la polarización socioeconómica.

Así, después de siete o más décadas de aplicación de políticas públicas para atender las necesidades de vivienda de la población, en Costa Rica, en el año 2005, el 3,5% de los hogares del país vivía de forma precaria y había un déficit cualitativo y cuantitativo de 200 mil viviendas. A su vez, para 2008, en Panamá el déficit habitacional era de 125 mil viviendas.

Los trabajos que se presentan en esta sección, además de tratar los temas señalados, ponen énfasis específicos que se detallan a continuación.

El artículo de Franklin Solano analiza un reciente programa de mejoramiento barrial en San José de Costa Rica –denominado “bono colectivo”–, que tiene por objeto atender aspectos esenciales del hábitat y de la inclusión social, pero no construye viviendas. Se trata de un tipo de política pública que se aplica desde la década de 1990 en países como Chile, Brasil y Argentina, pero que recientemente se ha trasladado a Centroamérica y a México. Las bondades de esta política son varias. Por un lado, se atiende a un mayor número de familias (cuatro veces más, según nuestra lectura de este texto) con los mismos recursos públicos; y por otro lado, se mejoran los asentamientos humanos carentes de servicios e infraestructura urbana. Sin embargo, el autor también menciona un conjunto de aspectos críticos en la realización de esta política, como las diferencias entre los distintos niveles de gobierno, que conducen a la no implementación de la misma en asentamientos calificados como “no gratos”, y la carencia de participación de los pobladores para que la política responda de mejor manera a sus necesidades y prioridades.

La contribución de Verónica Martínez analiza las relaciones conflictivas entre el Estado y los actores sociales demandantes de vivienda, las cuales condujeron a la construcción de determinadas instituciones locales de vivienda en la ciudad de Monterrey, en México. El período de estudio –la década de 1970– refleja una realidad relativamente reciente, pero que ya no corresponde a la época actual: se trata de la última década del Estado benefactor (después vendría la “década perdida”, y con ella, el tránsito al Estado neoliberal), y en ese momento esa ciudad, ese estado y todo ese país eran gobernados por un partido único de Estado en el que los únicos canales de participación ciudadana estaban corporativizados.

El artículo de Magela Cabrera califica como una “senda zigzagueante” las políticas sobre el hábitat y la vivienda realizadas durante los últimos cien años en Panamá, pues, a su juicio, estas abarcan enfoques asistencia- listas, focalizados, y siempre de escaso alcance cuantitativo, los cuales ni disminuyeron el déficit habitacional ni mejoraron las condiciones de habitabilidad de la población de bajos ingresos. Este estudio analiza, también, el crecimiento de la pobreza urbana y de la ciudad informal en la capital panameña, y enfatiza la capacidad constructora de la población de bajos

ingresos, la cual, en el marco de sus posibilidades y recursos, a finales de la década de 1980 había construido un parque habitacional que equivalía al 58% de la vivienda construida con financiamiento público en la década de 1970 a 1980. Este artículo se propone, además, desenmascarar la lógica de las políticas del hábitat que se supeditan al sistema mercantil y se desligan de las necesidades de la población.

Finalmente, el texto de Pablo Vitale analiza las políticas públicas cambiantes que, desde hace más de ochenta años, se han dirigido a las “villas miseria” de Buenos Aires, Argentina, con énfasis en la reciente evolución que, a través de procesos judiciales y jurídicos, busca el reconocimiento (y su posterior mejoramiento) del hábitat popular de la población de más bajos ingresos en esa capital rioplatense. El autor reconoce que, desde el retorno de la democracia a Argentina, se ha ido construyendo, paulatinamente, un marco jurídico generoso en materia de derechos humanos y ordenamiento urbano, el cual ha beneficiado a la población de las villas (únicos territorios de la capital argentina donde se presentan tasas de crecimiento demográfico positivas y altas). Sin embargo, también se pregunta si no asistimos a un momento en que los procesos de judicialización y “juridificación” conducen a una gestión individualizada de este tipo de asentamientos humanos.

Este último artículo cita un bellissimo y terrible libro (*Merecer la ciudad*, de Oscar Ozlak) que debería formar parte de la enseñanza del urbanismo del siglo XX en todas las universidades de América Latina. El título del libro se refiere a la visión que la dictadura militar argentina (1976-1983) tenía sobre vivir en la bella capital conosureña: la ciudad no es para cualquiera, sino para el que puede y tiene recursos económicos para vivir en ella. ¿No será que el sueño de ese orden concebido por los militares se realiza en la era neoliberal, ahora bajo las reglas de las democracias representativas y el libre mercado? Actualmente, en muchas partes del mundo, la ciudad –o al menos sus partes más bellas e interesantes– es para quien puede pagar por vivir allí. Así, los centros históricos y las áreas urbanas centrales de las capitales regionales y nacionales “pierden” población, al tiempo que algunas ciudades –como México y Buenos Aires– presentan un “equilibrio demográfico” –pues aparentemente no sufren incrementos de población–,

aunque sus respectivas áreas metropolitanas sí presenten saldos demográficos positivos. En esos casos, la población de bajos ingresos se desplaza a las periferias urbanas (partidos o municipios conurbados) porque no puede pagar por vivir en una ciudad cada vez más cara.

La ciudad concebida como un lugar de coexistencia, de diversidad socioeconómica, de heterogeneidad cultural y de libertad individual y social es cada vez más un lugar para la realización de negocios privados. Sin embargo, frente a esta visión, en las ciudades latinoamericanas hay muchos actores civiles y movimientos sociales que luchan por conquistar el derecho a la misma. Pues la ciudad es –hay que insistir– un producto social y un bien de disfrute colectivo.