



Ciudades y territorios sostenibles. Aportes desde la academia

 ALIANZA PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE



CON EL APOYO DE



**FLACSO Ecuador, Departamento de Asuntos Públicos
Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible (ADUS)**

Ciudades y territorios sostenibles. Aportes desde la academia

Coordinado por:

Rosa Elena Donoso

Andrea Carrión

Apoyo técnico:

Andrea Burbano, Verónica López, Andrés Jijón - Fundación Esquel

Mireya Villacís, Franco Moreno - Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA)

Julio López, Carolina Peña - Grupo FARO

Con el apoyo:

Paula Gutiérrez, Cristina Gomez Jurado

Programa Ciudades Intermedias Sostenibles - Cooperación Técnica Alemana GIZ.

Corrección de estilo:

Mauricio Montenegro

Diseño y diagramación:

David Paredes

ISBN: 978-9978-67-557-1

Quito, enero 2021

Esta publicación constituye una sistematización del seminario Ciudades y Territorios Sostenibles del Ecuador, convocado por la Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible, en el marco del convenio entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, y la Fundación ESQUEL. Este documento fue apoyado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, en el marco del Programa Ciudades Intermedias Sostenibles, y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, en el marco del proyecto Construyendo Liderazgo para las Ciudades de América Latina y el Caribe en un Clima Cambiante. Las ideas y las opiniones expresadas en esta obra son de las y los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la GIZ, IDRC, FLACSO, ESQUEL o la Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible.

Índice

Abreviaturas	6
Presentación	7
Primer panel	
Enfoques transversales de sostenibilidad urbana y territorial: Discusiones globales y regionales	
<hr/>	
1. Desarrollo urbano sostenible en el marco de los acuerdos internacionales y la pandemia por COVID-19	13
Paola Siclari	
2. Los (des)enmascaramientos del COVID-19: De las pandemias al buen vivir.	25
Clara Irazábal	
3. Urbanización informal en tiempos de corona: Cómo el coronavirus podría cambiar la forma como tratamos a la urbanización informal	31
Roberto Rocco	

4. Movilidad sostenible: alternativas ciudadanas, bajas en carbono y sensibles al género	37
Julie Gamble	
Segundo panel	
Investigación aplicada para el desarrollo urbano sostenible en Ecuador	
<hr/>	
5. De los datos al conocimiento: Aportes de las ciencias de la información geográfica para los estudios de ciudad	49
Daniel Orellana	
6. Colaboración de academia con un gobierno local: Construyendo ciudades climáticamente resilientes. Lecciones del caso de Durán	57
Mercy J. Borbor-Cordova y María del Pilar Cornejo-Rodríguez	
7. La dimensión territorial del shock por COVID-19 en el Valor Agregado Bruto (VAB) de Ecuador	65
Lorena Saavedra y Hugo Villacrés Endara	
8. Violencias territoriales, extractivismo y urbanización residual en la Amazonía ecuatoriana	77
Gustavo Durán y Alejandra Bonilla	
Estadísticas de participación en el seminario virtual	89

Índice de material gráfico

Figura 5.1 De los datos al conocimiento	53
Figura 6.1 Marco metodológico del proyecto RESCLIMA DURÁN	59
Figura 6.2 Ubicación de la ciudad de Durán, a orillas del estuario del río Guayas y cruzada por canales naturales y artificiales.....	60
Figura 6.3 a) Zona urbana de Durán durante un evento de lluvia que genera inundaciones urbanas; b) estructura urbana, tipo de vivienda, cobertura vegetal, vías y transporte son factores que determinan un mayor o menor efecto de una isla de calor	61
Figura 7.1 Equivalencia sectores CIIU 4.0 con a ctividades económicas de las cuentas cantonales	66
Figura 7.2 Decrecimiento estimado por actividad económica a partir de incidencia sectorial en la variación del IPT anual junio 2019-junio 2020	67
Figura 7.3 Decrecimiento estimado por actividad económica a partir de incidencia sectorial en la variación del IH anual junio 2019-junio 2020	68
Figura 7.4 Estructura productiva del sistema urbano nacional por actividad económica según cantón	69
Figura 7.5. Especialización directa por actividad económica según cantón.....	70
Figura 7.6 Estimaciones VAB 2020 por cantón y según escenario (en dólares)	72
Figura 7.7 Tasa de variación anual 2019-2020 del VAB por cantón y según porcentaje de variación	73
Figura 7.8 Correlación TAV 2019-promedio 2020 del VAB-incidencia de contagios a nivel cantonal	74
Figura 8.1 Área de urbanización extendida de la Amazonía y su división en regiones según el algoritmo K-means.....	80
Figura 8.2 Regiones urbanas de la zona norte de la Amazonía ecuatoriana	81
Figura 8.3 Regiones urbanas alrededor de la ciudad de Lago Agrio	82

Abreviaturas

ADUS	Alianza para el Desarrollo Urbano Sostenible
DOT	desarrollo orientado al transporte
DUS	desarrollo urbano sostenible
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IH	Índice de Horas Trabajadas
IPT	Índice de Puestos de Trabajo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
VAB	Valor Agregado Bruto

3. Urbanización informal en tiempos de corona: Cómo el coronavirus podría cambiar la forma como tratamos a la urbanización informal

Roberto Rocco

El artículo aborda el tema de cómo el coronavirus nos puede dar claves para cambiar nuestra visión actual sobre la urbanización informal; para ello, en primer lugar, es importante definirla. Luego, nos daremos cuenta de que la informalidad urbana se manifiesta de manera muy diferente según el contexto. Esto se refleja en la diversidad de nombres aplicados a este tipo de urbanización en varios lugares del mundo y, sobre todo, en América Latina. Términos como barrios populares, barriadas, tugurios, villas miseria, favelas y chabolas son más que simples regionalismos lingüísticos, ya que también denotan diferentes tipos de urbanización, con características físicas y orígenes históricos distintos.

Para entender el significado socioeconómico de la urbanización informal, hay que distinguirla de la urbanización vernácula. Así es posible comprender la informalidad urbana incrustada en los procesos de modernización defectuosos en países del Sur global. Una situación diferente ocurrió con la modernización clásica experimentada en Europa y América del Norte, con largos procesos de acumulación del capital gracias a sus proyectos de colonización y saqueo de las poblaciones indígenas y africanas. Es decir, lo que sucedió en los países del Sur global es un proceso de modernización muy particular, que produce un contrario: la opresión y exclusión de grandes grupos; fue impuesto desde afuera con severos procesos de colonización y dominación económica; y, por lo tanto, ha sido deficiente, incompleto, dependiente y, excluyente con respecto a varios sectores de la población urbana del Sur global, lo que genera una forma urbana que se convierte en una verdadera expresión material de la exclusión. La urbanización informal no solo existe para acomodar a gran parte de la población urbana más pobre, sino que además deriva en una ciudad formal excesivamente mercantilizada.

La exclusión no es solamente económica, sino que también contempla impedir que la población pobre acceda a estructuras de ciudadanía. El concepto de ciudadanía debe ser entendido, de acuerdo con Holston y otros autores (Caldeira y Holston 2008; Holston 2009; Holston y Appadurai 1999), mucho más que como la pertenencia a una unidad de gobernanación, sino como una ciudadanía activa que presupone derechos y deberes.

Este entendimiento es crucial para el análisis de la urbanización informal, que se basa fundamentalmente en el concepto de derechos positivos —es decir, derechos a servicios o bienes públicos que deben ser fortalecidos a través de la acción colectiva, o sea, de la acción del Estado—, que se desarrolla más adelante.

Es necesario detenernos en dos visiones básicamente opuestas sobre la urbanización informal. La primera reconoce que los ciudadanos de las barriadas tienen ingenio, sentido emprendedor, capacidad de autoorganización y sentido de comunidad. Si bien estas condiciones pueden ser ciertas, esta posición corre el riesgo de caer en la trampa de romantizar la pobreza de los habitantes de los asentamientos informales. Aunque los ciudadanos que viven en asentamientos informales muchas veces expresan un sentido de comunidad del que carecen los ciudadanos que habitan los barrios formales de la ciudad, los primeros enfrentan dificultades y pobreza indescriptibles. Esta perspectiva también roza con el libertarismo, peligrosamente cercano al neoliberalismo. O sea, la celebración de la libertad y del espíritu empresarial de los ciudadanos va de la mano de la ausencia del Estado y de la falta de acceso a los derechos positivos.

“

... una ciudadanía activa que presupone derechos y deberes.

La segunda posición frente a la urbanización informal plantea que los asentamientos informales evidencian opresión, exclusión, falta de acceso a los derechos y termina por no reconocer ni la capacidad de agencia de los habitantes ni otro tipo de derechos que discutiremos más adelante: sus derechos negativos (el derecho de no tener sus libertades infringidas). Esa posición nos da la oportunidad de discutir con mayor profundidad el carácter de las libertades civiles de los ciudadanos en la urbe.

Se puede conciliar las dos posiciones y argumentar que los ciudadanos que trabajan para tener un lugar en la urbe, aunque en condiciones muy difíciles, en realidad están haciendo un esfuerzo por incluirse en su espacio político, desde donde podrán luchar por su inclusión en estructuras de ciudadanía que les permitan acceder a derechos positivos en un futuro (o que sus hijos lo hagan). Esta idea ha sido desarrollada por Holston (2009), entre otros, con su concepto de ciudadanía insurgente. He discutido alrededor del tema detalladamente en mi artículo “The ideologies of informality: Informal urbanization in the architectural and planning discourses” (Ballegooijen y Rocco 2013) y en el libro *The ideologies of informality: Informal urbanization in the architectural and planning discourses* (Rocco y Ballegooijen 2018). En pocas palabras, es cierto que los ciudadanos migran a la ciudad buscando trabajo y oportunidades, pero también desean algo más: la participación en el espacio de la política y el derecho a tener derechos, ya que quienes viven en las zonas rurales de los países del Sur global muchas veces se ven privados de acceder a los servicios y derechos que gozan sus conciudadanos en la urbe.



3.1 Derechos positivos y derechos negativos

En las ciencias políticas, los derechos negativos están relacionados con no tener libertades infringidas ni por el Estado ni por nadie más. Incluyen, por ejemplo, la libertad de expresión, de libre asociación, de culto, de movimiento, etc. En otras palabras, los derechos negativos aseguran que el individuo no tenga sus libertades individuales restringidas por las acciones de una fuerza externa. Los derechos positivos, en cambio, permiten acceder a algo, a un servicio o a una condición que dependen de una acción externa. Muchas veces, los derechos positivos se subordinan a la acción colectiva de la sociedad, o, en otras palabras, dependen de la acción del Estado. Es comprensible que diferentes sociedades definan los derechos positivos de acuerdo con sus tradiciones históricas, inclinaciones ideológicas o sus capacidades de proveerlos a partir de la acción pública. Sin embargo, hay un conjunto de derechos a los que se cree que cualquier ser humano debe acceder. Por ejemplo, el derecho a la seguridad, a la salud, a la educación y, muy especialmente para nosotros, a una vivienda adecuada y digna. Hay innumerables marcos legales y declarativos que aseguran estos derechos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, firmada por los países de las Naciones Unidas en 1948, en París. Su artículo 25 asegura que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (Naciones Unidas 1948). Ese artículo es una lista no exhaustiva de derechos positivos a los que deberían acceder ciudadanos de todo el mundo.

Para la relatora especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda, este

no significa que todos tengan derecho a una vivienda proporcionada por el gobierno de inmediato. Significa que los gobiernos deben garantizar que todos, en particular los grupos más desfavorecidos, tengan acceso a una vivienda adecuada. La vivienda solo es adecuada si es asequible, si tiene agua potable, instalaciones de saneamiento, electricidad y otros servicios básicos, y si está cerca de escuelas, servicios de salud y oportunidades de empleo. El derecho a la vivienda es interdependiente con otros derechos humanos como los derechos a la salud, la educación y el empleo. También está integralmente relacionado con los derechos a la no discriminación y la igualdad. Y, dado que una vivienda adecuada es fundamental para las condiciones sociales necesarias para la dignidad humana, está íntimamente relacionada con el derecho a la vida (Naciones Unidas 2019).

Bajo esa luz, y teniendo en cuenta el impacto del coronavirus a nivel mundial, es necesario empezar a pensar el derecho a la vivienda de manera distinta, lo cual tiene un impacto inmediato en cómo concebimos la urbanización informal y la urbanización formal. Un punto fundamental es considerar que el derecho a la vivienda es interdependiente con otros derechos humanos, como el derecho a una vida digna, a la salud y a la seguridad.

Me parece evidente que la urbanización informal no es sostenible ni resiliente en términos de salud pública y de seguridad sanitaria. Aquí es necesario hacer un paréntesis importante, porque las noticias que nos llegan de varias barriadas alrededor del mundo es que muchas están logrando contener el virus de manera notable, gracias a su organización y sentido de comunidad, además de la acción de un gran número de ONG. Sin embargo, hasta el momento es imposible hacer un balance acerca de cómo las comunidades informales han sido afectadas por el coronavirus, y tendremos que esperar algunos meses o incluso años hasta que estudios confiables salgan a la luz (este texto se escribe a inicios de septiembre de 2020, mientras la pandemia está en su apogeo en muchos países). Podemos afirmar que las condiciones físicas y espaciales de la mayoría de los asentamientos informales no ayudan a contener la expansión del virus, ni contribuyen a la salud de los habitantes. Especialmente, no sirven para la creación de la seguridad sanitaria como un bien público en toda la ciudad.

No se trata aquí de volver al urbanismo higienista de comienzos del siglo XX, con el que simplemente se sacaba a los pobres de los centros de las ciudades, facilitando la aparición de tugurios en las afueras para proteger la salud de los ricos, o se separaba las actividades industriales de las demás para preservar la calidad del aire en los barrios más ricos, mientras los obreros se amontonaban en conventillos cerca de las industrias. Para crear un bien verdaderamente público como la seguridad sanitaria, será necesario pensar la ciudad en su totalidad e incluir a todos los ciudadanos, sin ninguna distinción de género, raza, credo o clase social.

Recordemos que un bien público es no excluyente y tiene consumo no rival. ¿Qué significa todo esto? No excluyente implica que nadie puede ser excluido de su consumo, mientras que no rival quiere decir que su disponibilidad no disminuye aunque se consuma. La seguridad pública es el mejor ejemplo de un bien público creado por la acción colectiva a través de un gran número de acciones interconectadas que resultan en un estado en donde todos quienes habitan un determinado lugar disfrutan de esa seguridad, y al hacerlo esta no disminuye. Además, la seguridad sanitaria debe ser total, ya que proteger solamente a una parte de la población en una pandemia es imposible.

La noción de bien público es muy importante para nosotros y es necesario que la comprendamos correctamente. Un bien público casi siempre es gratuito en el punto de consumo, pero eso no significa que no cueste nada a la sociedad. Al contrario, gobiernos regionales y locales deben invertir mucho para crear bienes públicos. Esa inversión del dinero público puede venir en compañía de inversiones privadas, y nada impide que el sector privado cree estos bienes. Muchos defensores de la empresa privada dirían que su rol es esencial para crear estabilidad y prosperidad, dos condiciones que pueden ser consideradas bienes públicos. Dentro de las grandes estrategias para crear bienes públicos, hay espacio para la inversión privada; por ejemplo, en una encaminada a mejorar la movilidad en una ciudad donde algunos de los insumos e infraestructuras pueden ser privados.



En ese caso, la iniciativa privada debe ser compensada por sus servicios y equipamientos, ya que su esencia es obtener ganancias, mientras que los bienes públicos nos las producen.

Aquí debemos guardarnos de pensar que los bienes públicos siempre necesitan de las asociaciones entre lo público y lo privado, o que la iniciativa privada es más eficaz en proveer bienes públicos a través de concesiones y asociaciones. De hecho, hay poca evidencia concreta para demostrar la eficacia de las privatizaciones que recomienda el neoliberalismo para suministrar servicios públicos y para crear bienes verdaderamente públicos. En algunos casos, aunque el bien público no sea totalmente gratuito en su punto de consumo, el Estado suele garantizar el acceso de todos los ciudadanos mediante subsidios e insumos. Por ejemplo, en una ciudad donde el transporte público es pagado (como en la gran mayoría), la movilidad urbana será un bien público si el Estado trabaja para garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a esa movilidad a través de subsidios.

Si empezamos a considerar la vivienda como un equipamiento necesario para crear varios bienes públicos, inclusive la seguridad sanitaria de una ciudad, entonces podríamos pensar que debería ser financiada como una infraestructura que posibilita que todos los ciudadanos tengan acceso a ella. En este caso, los habitantes de los asentamientos informales tendrían derecho a una vivienda digna porque es obligación moral del Estado proveer a sus ciudadanos de todos los derechos humanos fundamentales por intermedio de acción colectiva financiada por sus impuestos. El derecho a la vivienda sirve también para crear un estado de seguridad sanitaria en donde todos los ciudadanos tengan acceso a una infraestructura pública que garantice la posibilidad de protegerse del virus y detener su propagación para el resto de la sociedad.

Como toda infraestructura pública, la vivienda social no debe convertirse en propiedad privada, y eso representa uno de los grandes retos para los políticos latinoamericanos, en vista del profundo apego a la idea de tener una casa “propia”. Esa es una actitud puramente cultural, basada sólidamente en la desigualdad social de la región y en el carácter patrimonialista que acompaña a sus élites desde los tiempos de la colonia. En muchos países del mundo, como en Holanda, Alemania, Austria y otros, se manejan grandes stocks de vivienda social de alquiler. En otras palabras, convertir al ciudadano en propietario de bienes inmuebles no es uno de los deberes fundamentales del Estado, sino darle condiciones para tener una vivienda digna (aunque no le pertenezca privadamente). Tendríamos que dar un enorme paso para dejar de considerar a la vivienda como una mercancía y al suelo urbano como una máquina de hacer dinero, especialmente en América Latina, donde la propiedad privada tiene un carácter casi sacrosanto. Debemos reconocer que en muchas sociedades capitalistas avanzadas la propiedad privada no es un valor absoluto e inmutable, y además existen varias maneras de lidiar con la propiedad pública de los inmuebles y de la tierra urbana.

La cuestión del precio de la tierra urbana y su carácter mercantilizado es la principal barrera para políticas más eficientes de habitación social que consideren a la vivienda como un tipo de infraestructura pública. Hay alternativas de tenencia de la tierra más allá de la propiedad privada. Desde los grandes stocks de tierra pública, es decir, bancos públicos de tierra, al *leasing* de la tierra urbana como una alternativa a la propiedad privada. También existe el derecho del Estado a expropiar, así como los llamados *community land trusts* (fideicomisos de tierras comunitarias), que le darían más latitud para administrar la vivienda social como una infraestructura pública y no como un bien privado. Sin políticas de tierra adecuadas que permitan al Estado manejar la vivienda social con miras a crear bienes públicos y, al mismo tiempo, promover principalmente la seguridad sanitaria y la coherencia social (y, por lo tanto, el bienestar social) nunca lograremos adaptar nuestras ciudades a las amenazas de una nueva pandemia, ya que el mercado ha fallado miserablemente en proveer vivienda digna a la mayoría de las poblaciones.

Referencias

- Ballegooijen, Jan Van, y Roberto Rocco. 2013. “The ideologies of informality: Informal urbanization in the architectural and planning discourses”. *Third World Quarterly* 34 (10): 1794-1810. doi:10.1080/01436597.2013.851890
- Caldeira, Teresa, y James Holston. 2008. “State and Urban Space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions”. En *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*, editado por Aihwa Ong y Stephen Collier, 393-416. Londres: Blackwell.
- Holston, James. 2009. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton-Woodstock: Princeton University Press.
- Holston, James, y Arjun Appadurai. 1999. “Introduction: Cities and Citizenship”. En *Cities and Citizenship*, editado por James Holston, 1-20. Durham: Duke University Press.
- Naciones Unidas. 1948. “Declaración Universal de Derechos Humanos”. <https://bit.ly/3jMoIOo>
- (2019). “UN Special Rapporteur on the Right to Housing: Why Housing”. <https://bit.ly/2HRZPq7>
- Rocco, Roberto, y Jan Van Ballegooijen, eds. 2018. *The Routledge Handbook on Informal Urbanisation*. Nueva York: Routledge.