

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.

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Prólogo</b> .....	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO</b>	
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>	
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN</b>	
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>	
<b>Autores</b> . . . . .	591

Capítulo V  
Visiones panorámicas y  
reconocimientos (Parte 1)

# Nota introductoria al Capítulo V

Magela Cabrera Arias\*

La inclusión social, la informalidad urbana, la producción de vivienda de interés social y el derecho a la ciudad, aspectos todos vinculados a problemas económico-espaciales y político-sociales (Erazo Espinosa, 2009), son temas recurrentes en los análisis de los asentamientos urbanos. Esto particularmente en aquellas ciudades de América Latina donde se extiende la pobreza urbana y la informalidad, fenómeno multidimensional vinculado a problemas de propiedad del suelo, normas urbanas, calidad y cantidad de los servicios y condiciones ambientales del lugar del asentamiento (Smolka y Damasio, 2005).

Las ciudades son sociedades políticas. Consecuentemente, solo iniciativas promovidas por una enérgica voluntad política, desplegada en diversas escalas territoriales, puede revertir las tendencias que han conducido a construir ciudades caóticas con profundas inequidades sociales y económicas, e irrespetuosas del medio ambiente, para generar una gestión social de la ciudad fundada en la solidaridad y no en el lucro.

Esto puede ser posible, en primer lugar, si la voluntad política se fundamenta en un análisis riguroso de la realidad, que puntualice los escollos políticos y jurídicos y se aleje de discursos demagógicos. En segundo lugar, con el impulso de políticas urbanas que, además de definir estrategias téc-

---

\* Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá y Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA).

nicas acordes con la circunstancias de cada ciudad, estimulen la toma de conciencia y la voluntad de participación de los pobladores.

Estas y otras reflexiones surgen de la lectura de los ensayos de este capítulo, que emprenden la tarea de explicar la compleja realidad de asentamientos urbanos en Brasil, Colombia, Guatemala y México.

Cíntia Portugal Viana presenta la expulsión de los pobladores de un asentamiento popular, en la periferia de São Paulo, y señala las dificultades de ejecutar los instrumentos de gestión urbana plasmados en el Estatuto de la Ciudad –aprobado en 2001– y en los planos directores de las ciudades, que autorizan e impulsan la función social de la propiedad.

En efecto, los desafíos para construir ciudades inclusivas son numerosos, y el ensayo de Portugal Viana evidencia que se requiere de mucho más que instrumentos legales. Son imprescindibles una voluntad política, para impulsar el consenso, la organización popular, para reivindicar los derechos al hábitat digno, y el apoyo decidido de los gestores municipales (Barreto, 2010).

Por otra parte, reprocha con interesantes argumentos la posición de los intelectuales y de las universidades públicas. Señala cómo estos se mantienen al margen del debate de la construcción de la ciudad, sin contribuir a la solución de los problemas de la sociedad brasileña, que exhibe una abismal diferencia de poder político entre minorías y mayorías. Declara, además, que los intelectuales transforman asuntos de índole esencialmente política en problemas técnicos, y evitan enfrentar los privilegios de las clases dominantes, escabulléndose de sus responsabilidades sociales y permitiendo que los nuevos instrumentos de gestión urbana de Brasil sean solo retórica demagógica.

A continuación, recalca que la concentración de la propiedad de la tierra y la renta derivada de ella son responsables de las injusticias sociales y de la miseria de la población brasileña; y, por último, concluye que ejecutar el principio de la función social de la propiedad es una tarea compleja que requiere un esfuerzo coordinado entre políticos, magistrados y la sociedad civil para concientizar a la población y rebatir la idea sacralizada del principio de propiedad, vinculándola al ejercicio de su función social.

Por su parte, Lucía Ceballos Ramos reflexiona sobre los retos del Gobierno colombiano en la ejecución de los planes de ordenamiento territo-

rial y en las decisiones que Bogotá debe tomar sobre el suelo, las viviendas y los servicios de soporte, situación enormemente compleja considerando que cerca del 54% de la vivienda atañe a desarrollos ilegales localizados en una periferia urbana con graves deficiencias de infraestructura y servicios que impiden garantizar condiciones mínimas de habitabilidad.

Con base en ello, reformula el análisis sobre los complejos fenómenos en torno a la vivienda de interés social en el marco del abandono del Estado colombiano, que ha pasado de ser gestor de vivienda para los más pobres a ser mero regulador del mercado a través de subsidios a la demanda.

El estudio de Ceballos examina situaciones variadas que evidencian las dificultades que entraña planificar nuevos desarrollos urbanos partiendo de la disyuntiva de extender o densificar la ciudad, y a la vez recalca la importancia de una gestión pública eficiente y oportuna que logre adelantarse a los mercados de suelo informales que conllevan elevados costos sociales y económicos. Asimismo, reflexiona sobre las ventajas de intervenir en los centros abandonados de la ciudad, reconvirtiéndolos para atender las demandas de vivienda y servicios, y, de esta forma, subsanar los problemas de accesibilidad, conexión a la ciudad consolidada y transporte colectivo que afectan a los asentamientos periféricos. Con su reflexión advierte que no todo es positivo, ya que, a pesar de las ventajas de su localización, los emprendimientos en las áreas centrales de Bogotá pueden implicar deficiencias de habitabilidad.

Ceballos concluye con la afirmación de que es urgente un cambio en la política social, para lo cual sugiere una reformulación de las políticas de vivienda y hace a un lado los argumentos puramente económicos del sector de la construcción, que consideran la vivienda como una mercancía. Al contrario, la autora califica la vivienda como un derecho destinado a mejorar efectivamente las condiciones de vida de los más pobres, especialmente los marginados del mercado.

El caso de un asentamiento deteriorado en la zona central de la ciudad de Guatemala y su inserción en los procesos de recuperación basados en mecanismos de integración social son explicados por Ninotchka Matute. Ella analiza la manera en que los pobladores de La Limonada son estigmatizados por vivir en un asentamiento calificado como zona roja, con graves

problemas de delincuencia y tráfico de drogas, lo que se suma a otras dificultades tales como viviendas estrechas e insalubres, escasos equipamientos educativos y alta vulnerabilidad ante los desastres naturales, entre otras.

El artículo explica el proyecto “Corredor Central Aurora Cañas”, que busca la recuperación urbana en la zona central de la ciudad y pretende revalorizar aéreas abandonadas, atraer población y atender problemas de movilidad de los asentamientos periféricos. A su vez, examina el proceso de renovación urbana basado en mecanismos de integración social que se ejecutan en el cantón Exposición, cuya área de influencia incluye La Limonada. La Propuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana impulsa cuatro ejes estratégicos: educación, deporte, seguridad y cultura, concentrándose en abrir más oportunidades para la población y un mayor acceso a educación, cultura, empleo y vivienda digna. La intervención en La Limonada, por ende, se centra en fortalecer la cohesión social y la integración comunitaria que los propios pobladores han construido, transformando “El Maracaná” –pequeño campo deportivo donde se juega fútbol y que los vecinos construyeron y cuidan con orgullo– en un complejo polideportivo que incluya áreas educativas y zonas para la Policía comunitaria.

Por último, Laura Oliva Carillo analiza, en su artículo, las consecuencias de regir el desarrollo urbano a través de un control institucional huérfano de mecanismos de inclusión, y, a la vez, aborda los impactos que tienen sobre el territorio los procesos de informalidad urbana, al señalar la complicidad del Estado mexicano en su incesante reproducción. La autora explica cómo surgió la informalidad urbana en 1976, con la institucionalización de la planeación urbana y la definición de límites urbanos, con la calificación de los terrenos como urbanizables o no urbanizables. Con base en ello, reflexiona sobre los resultados de los cambios jurídicos que modificaron la forma y ubicación de las nuevas urbanizaciones a partir de 1990, lo cual orientó la política de producción de vivienda con respecto a la demanda del mercado en contraposición a las necesidades reales de la población. Gracias a esto, exhibe el resultado perverso de la entrega de créditos para vivienda por parte de instituciones estatales, lo que ha provocado que las empresas promotoras y constructoras conviertan la necesidad de vivienda en un producto mercantil.

Este estudio señala las incongruencias de la planeación urbana debido al ineficaz uso del suelo, y además evidencia la fuerza de los propietarios de la tierra para defender sus intereses privados, a través de prácticas de corrupción (así han logrado cambios constantes en la normativa de usos del suelo), con lo que han ocasionado que el problema de la informalidad y la ausencia de ciudad persistan para un número significativo de mexicanos.

La combinación de un libre acceso al mercado del suelo junto al otorgamiento de créditos para vivienda ha provocado la construcción de enormes conjuntos de vivienda deficientes, localizados en la periferia, que fracturan el territorio, asignan nuevos patrones urbanos e imponen problemas de inseguridad por su lejanía al centro de la ciudad. Los investigadores muestran que, junto a la informalidad urbana auspiciada por el Gobierno, se mantiene y reproduce la informalidad urbana impulsada por los pobladores que no son sujetos de crédito y que se asientan en suelos agrícolas o valiosos por los servicios ambientales que prestan, lo que perpetúa tendencias de urbanización inadecuadas.

### Bibliografía

- Barreto, Miguel Ángel (2010). “El concepto de ‘hábitat digno’ como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos”. *Revista INVI* N.º 69. En [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582010000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582010000200005&script=sci_arttext)
- Erazo Espinosa, J. (Coord.) (2009). *Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador / Ministerio de Cultura.
- Smolka, Martin y Claudia Damasio (2005). “The social urbanizer: Porto Alegre’s land policy experiment”. *Land Lines* Vol. 17 Issue 2.