

REVISTA  
**CIUDAD**  
*Alternativa*  
**No. 11**

Al encuentro de una  
ciudad para la vida

**Revista semestral  
Centro de Investigaciones CIUDAD**

---

**No. 11 • 11 EPOCA • 1995**

**DIRECTOR DE CIUDAD**

Diego Carrión

**DIRECCION DE LA REVISTA**

Anita Garcia

**CONSEJO EDITORIAL**

Ana Lucía Alvear

Rodrigo Barreto

Diego Carrión

Henriette Hurtado

Jorge Garcia

Silvana Ruiz

Lucía Ruiz

Mario Unda

Mario Vásconez

**CORRESPONSALES**

Gaitán Villavicencio (Guayaquil)

José Luis Coraggio (Argentina)

Alfredo Rodríguez (Chile)

Gustavo Riofrío (Perú)

Humberto Vargas (Bolivia)

Fabio Velásquez (Colombia)

Esther Marcano (Venezuela)

**DISEÑO GRAFICO**

Toya - CIUDAD

**IMPRESION**

CIUDAD

Quito-Ecuador

Noviembre 1995

**TIRAJE**

1.000 ejemplares

**ADMINISTRACION**

CIUDAD - Anita Garcia

Casilla 17-08-8311 • Quito - Ecuador

Calle Meneses 265 y Av. La Gasca

Télf: 225 198 / 227 091 • Fax: 593-2-500 322

E. Mail: [confe@ciudad.ec](mailto:confe@ciudad.ec) ó [cdplecuamexiciudad@confe](mailto:cdplecuamexiciudad@confe)

Los contenidos y las opiniones expresados en los artículos que se publican en la Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se autoriza la reproducción total o parcial, siempre y cuando se cite la fuente, y se remita a la Administración de la Revista dos copias del texto reproducido.

---

*Las ilustraciones de este número son dibujos del Maestro ecuatoriano  
Leonardo Tejada.*

# Presentación

*Este es un Número especial de Ciudad Alternativa. Es una contribución "al encuentro de una ciudad para la vida", coloquio que se realizará en Quito, en el marco de una significativa co-participación institucional.*

*Con esta ocasión, presentamos varios textos que circulan en la región como parte de un conjunto de reflexiones y proposiciones provocadas por el proceso desatado a propósito de la "Cumbre de las Ciudades", que tendrá lugar en Estambul en 1996. Es una muestra del pensamiento y de las preocupaciones presentes en la región.*

*Se trata de un esfuerzo de CIUDAD para contribuir al debate urbano en América Latina y El Caribe, en una época en la cual las sociedades se han urbanizado y deben desbrozar derroteros para encontrar maneras de hacer de las ciudades, ambientes donde funcione la democracia, la equidad, la justicia, y que permitan potenciar una vida plena para todos.*

*Es el momento de avanzar colectivamente en la búsqueda de una ciudad para la vida aprovechando, como ya nos decía Martí, en su Edad de Oro, "ahora (que) todos los pueblos del mundo se conocen mejor y se visitan, y en cada pueblo hay un modo de fabricar, según haya frío o calor, o sean de una raza o de otra; pero lo que parece nuevo en las ciudades no es su manera de hacer las casas, sino que en cada ciudad hay casas moras, griegas, y góticas, y bizantinas, y japonesas, como si empezara el tiempo feliz en que los hombres se tratan como amigos y se van juntando".*

Diego Carrión

## Tejada, a los 82

Entrar en su taller luego de tanto tiempo, resultó ser, para mí, una experiencia conmovedora -de aquellas para las que uno cree, equivocadamente, estar curado por los años, y luego de las que uno sale siendo uno, pero diferente, sin lugar a dudas-.

Conmovedora, sí, no solo porque Leonardo Tejada sea uno de los monstruos anónimos de la pintura ecuatoriana de este siglo, injustamente relegado. Sino porque allí, en su presencia, se me agolparon sin misericordia los recuerdos de las incontables veces que anduve en ese estudio con mi más entrañable condiscipulo de la Escuela Municipal Espejo, cuando éramos, como diría alguien, nada más que escolares y adjuntos, desprevenidos transeúntes del interminable jardín de senderos que se bifurcan, que es la vida.

Siempre sospeché que su lugar de trabajo era una especie de templo de la creación plástica, y en mi memoria había perdurado la imagen del pintor ante el caballete, sus facciones mestizas, los cuadros arrumados sin orden alguno, las láminas con sus bocetos en tinta china, los bancos de trabajo, las telas, los papeles, sus pinceles, las espátulas con las que fugaba del realismo en esa época, el peculiar olor de las resinas y de los aceites de linaza.

Reencontrarme allí con él, tuvo un efecto devastador. Como un cataclismo, al contraponer en mí las memorias sensoriales de un adolescente, con las pretendidas verdades conceptuales del adulto.

Devastador. Y enriquecedor, también. Porque así pude comprender mejor cómo el artista había podido pintar un cuadro "conversado con Leonidas Proaño", en que los apóstoles que rodean a Jesucristo son indios cargados de hijos ("porque así tiene que ser"). O sentirme asombrado al escucharle decir, con sus años, con su solvencia, con esa jovialidad que siempre lo caracterizó: "Oyes Diego, ¿no es cierto que esto huele a chicha de indios?", mientras me señala un cuadro magnífico en el que alcanzo a ver un castillo, una vaca loca, unos danzantes -que es lo que me permiten los trazos chagallianos- y siento en mi nariz los olores de una fiesta de San Juan en la serranía.

Lo dice así, sin impostura alguna, sin imaginar lo que causa en mi interior, porque Tejada no descansa en su empeño de reafirmar nuestra identidad cultural, aunque confiesa que "le gustan" Miró, Chagall, Klee. Y admite su influencia, la que le permitió salir de ese realismo que caracterizó a su gran generación, cuando según sus palabras, él "se intelectualizó". De ese modo, entre las telas que componen su retrospectiva, se encuentran algunas que el maestro llama, con naturalidad, "mis chagallitos".

Sin embargo, bajo lo onírico y surrealista de la influencia de Chagall, o de Miró, que tiene su pintura, Leonardo Tejada admite que "en esencia hay mucho de mí". En los colores alucinantes, en la composición, en los trazos y en los elementos pictóricos, hay ese algo, esa identidad obtenida en sus pacientes investigaciones y estudios de folclor, junto a un relevante grupo de folcloristas y plásticos cuyo "gurú" fue (¿o sigue siendo?) Paulo de Carvalho-Neto).

De modo que ver su obra proyectada sobre 50 años de creación, se me figuró como apreciar un capulí octogenario y fructífero, cuyas raíces penetran en la esencia de nuestro mestizaje. Y que el maestro traduce plásticamente, haciendo jucho con nuestra percepción estética.

- *Leonardo Tejada Zambrano nació en Latacunga, en 1908.*

- *Ha sido pintor, tallador, escultor, folclorista, fundador de la Facultad de Artes de la Universidad Central, profesor universitario durante 42 años.*

- *Colgó su primer cuadro hace 52 años, en Quito en el Primer Salón de Mayo.*

- *Es un representante de la llamada generación del realismo social. "En contraposición a lo teosófico de la pintura de Victor Mideros", anota.*

- *Es un maestro del óleo, de la acuarela y del xilografía. A él se debe según Kingman, que años atrás se produjera en el Ecuador un verdadero renacimiento del grabado en madera.*

- *"El hombre habla de su época", dice Leonardo Tejada cuando reflexiona sobre su discurso plástico.*

- *"Yo soy un pintor con los pies en Indoamérica, en mi raza, en mi continente, en mi historia", afirma.*

---

Extracto de la entrevista realizada por Diego Comejo, Editor jefe de Noticias. Diario HOY, Septiembre de 1991

# Indice

Presentación

## Al encuentro de una ciudad para la vida

- **De las ciudades y sus campanas**  
*María del Pilar Pérez Piñeyro* 7
- **Vivienda y desarrollo urbano justo y sustentable**  
*Enrique Ortiz Flores* 15
- **Gestión urbana para el siglo XXI, retos y propuestas**  
Documento técnico sobre la ciudad latinoamericana:  
*Pablo Trivelli O.* 35
- **Tratado sobre la cuestión urbana. Por ciudades justas, democráticas y sustentables**  
*Foro Global de ONGs. Brasil, 1992* 53
- **El Pueblo hacia Hábitat II**  
*Documento de posición de las ONGs y de base* 61
- **El desarrollo sostenible y las Metrópolis Latinoamericanas**  
*II Foro del Ajusco. Conclusiones* 89
- **Las Municipalidades de América Latina hacia Hábitat II. Declaración Pública**  
*Brasil, 1995* 93
- **Las Organizaciones No-Gubernamentales hacia Hábitat II**  
*Kenya, 1995* 97
- **Carta Brasileña contra la desigualdad y por el derecho a la ciudad**  
*Coordinación del Foro Nacional de Reforma Urbana, Brasil* 103
- **Propuesta de principios para una política habitacional**  
*Instituto de Arquitectos del Brasil* 109
- **Al encuentro de una ciudad para la vida** 123



# De las ciudades y sus campanas\*

María del Pilar Pérez Piñeyro

**E**n Europa las ciudades nacieron en el cruce de los caminos por donde transitaban los mercaderes con sus mercancías. En Europa, las ciudades fueron primero centros de intercambio y de manufactura de materias primas, para constituirse posteriormente en centros políticos y administrativos. En América Latina, en cambio, las ciudades nacieron en el marco de una estrategia de colonización de sus territorios. Ellas fueron los centros del poder político y administrativo de los virreinos, capitanías y gobernaciones de la corona española y el imperio lusitano, y con la expresa prohibición del intercambio entre ellas. En algunos puntos se encomendaron arrancar viñedos y olivares, “porque habiendo allí provisión bastante de estas cosas se minoraría el trato y el comercio con estos reinos..”

En el territorio europeo, entonces, surgieron primero los caminos, y después recién sus ciudades.

\* Tomado de “la CIUDADANA” América Latina, carta de noticias, año I, No. 01, Montevideo, agosto 1995.



En el territorio latinoamericano, surgieron primero las ciudades y doscientos años después de su condición de estados independientes, aún no se han construido los caminos para entrelazarlas.

La consecuencia es un continente compuesto de regiones cultural, social y económicamente heterogéneas, que establecen sus vínculos propios con el exterior, ausentes en la creación de aquellas trazas necesarias para promover el intercambio entre ellas.

Mientras tanto, los manuales de historia continúan transmitiendo la visión eurocéntrica de la génesis de las ciudades.

### **Alcaldías latinoamericanas, ¿silenciosas y silenciadas?**

Las ciudades en América Latina constituyen fundamentalmente “centros” territoriales. Muchas de ellas, hoy además capitales nacionales, heredaron las antiguas capitanías de aquellos virreinos y mantienen asimismo, su rol de “puertas de salida”, aún también, de materias primas.

En la mayoría de los países de África y de Asia, los porcentajes de la población urbana oscilan entre el 25 y el 35 por ciento, mientras que en América Latina alcanzan el 70 y el 90 por ciento, valores similares a los de los países industrializados. Pero mientras en Europa, por ejemplo, la población se distribuye en el contexto de un territorio descentralizado, de numerosas y variadas ciudades, en América Latina, la población se concentra en pocas ciudades, mega-

lópolis elocuentes que refuerzan la estructura centralizada de sus territorios, heredada de los tiempos de la colonia.

El proceso de descentralización de los estados nacionales latinoamericanos, enfrentan por lo tanto el desafío de la realidad de sus estructuras territoriales “naturalmente” centralizadas. En América Latina,

*“Caminaban por el barrio; se miraban a los ojos, tristes, alegres, sinceros. No había necesidad de usar muchas palabras para decir cosas; jamás se había conversado tanto como entonces. Luego el barrio creció y se hizo ciudad y con el tiempo aprendieron a caminar en silencio ignorando a los que se cruzaban; aprendieron a seguir pegados a los adoquines para no saltar a las nubes. Ya no estaba permitido soñar.*

Francisca de la Torre  
Santiago-Chile



por lo tanto, el desarrollar y afirmar las potencialidades económicas y culturales de sus localidades, constituye una gestión política imprescindible para garantizar una descentralización eficaz, promotora de democracias territoriales.

Se precisan de políticas de estado para las ciudades y urgen las iniciativas de políticas locales.

En este sentido, habría un desfase. Las propuestas de las ciudades por fortalecer su rol económico y cultural, como factores promotores del desarrollo de los territorios nacionales y de las regiones, están precediendo a las iniciativas estatales y regionales. Las ciudades, se están constituyendo en ámbitos generadores de mecanismos innovadores de la política, de la operación cultural, de las prácticas sociales y de las economías. Los procesos de descentralización de los gobiernos de las ciudades, están precediendo a los procesos reales de descentralización de los gobiernos nacionales.

En Asunción del Paraguay, un grupo de ciudadanos no partidizados, recorre "casa por casa" los barrios de su ciudad, postulando a una figura independiente a la Intendencia y ganan las elecciones; en Bogotá, un rector de la Universidad, designado por el Presidente de la República renuncia a su cargo, a partir de un escándalo público de símbolos presuntamente obscenos, y logra asumir la Alcaldía bogotana, al margen también de los aparatos partidarios nacionales. Por su parte, el alcalde de Caracas, un maestro popular, promueve la participación de los niños en la construcción de la ciudad y atiende los reclamos de

sus asambleas; en la Municipalidad de La Florida, en Santiago de Chile, una mujer de nombre María Ignacia, asume la planificación de su parte de ciudad, sin ser arquitecta; y en Córdoba se aborda de una manera vital el consenso en torno a un proyecto de ciudad. En Montevideo, la administración abordada por un grupo político que asumía por vez primera la responsabilidad de gobernar, logra instrumentar con decisión la descentralización política y administrativa; y en Montevideo también, otra mujer de nombre Margarita, renuncia a su lugar remunerado en el parlamento nacional para asumir su lugar honorario en el parlamento de la ciudad. Mientras en Porto Alegre, entre jacarandaes de lilas flores, la descentralización política del poder local, inicia una primer etapa, sometiendo a consideración de la ciudadanía, su presupuesto municipal

Las ciudades constituyen entonces, dobles y aún ensordecedoras cajas de resonancia. Por un lado, en ellas resuenan los problemas cotidianos de las gentes y por otro, en ellas también resuenan las consecuencias de medidas tomadas por los gobiernos nacionales y regionales. Adolecen de los recursos suficientes para poder dar una respuesta socialmente eficaz a las necesidades inmediatas de las gentes y no tienen ingerencia en los ámbitos de las decisiones nacionales e internacionales. En Asunción, servicios básicos como el alcantarillado, el agua potable, el saneamiento y el alumbrado público, continúan siendo potestades estatales y las ciudades de Colonia y Buenos Aires deben asumir solas las consecuencias del impacto ambiental que el puente entre ellas puede establecer. fruto de una decisión acordada entre las respectivas naciones y al margen de sus opiniones.

## El mundo y el poder en las ciudades

A nivel planetario, el crecimiento de la población se va concentrando mayoritariamente en las ciudades. Pero no en todas las ciudades. La ciudad de Calcutta en la India exhibe uno de los índices más bajos de desarrollo humano (0.382) y posee una densidad de 88.000 habitantes por kilómetro cuadrado. Por su parte, la ciudad de Nueva York, presenta uno de los índices más altos y tres veces mayor que el de Calcutta (0.925) y sin embargo, una densidad próxima a los 15.000 habitantes por kilómetro cuadrado, es decir, seis veces menor. Y esto no evita que en Nueva York, viva gente en la calle (homeless people).

Para el año 2000, cerca del 80 por ciento de la población latinoamericana vivirá en ciudades; y en el año 2015, diecisiete de las veintinueve megaciudades (ciudades con más de 10 millones de habitantes) estarán ubicadas en los países en vías de desarrollo, cinco de ellas en América Latina: México, San Pablo, Buenos Aires, Río y probablemente, Lima.

A nivel mundial, la pobreza urbana, constituiría el problema político y económico más explosivo del siglo XXI, y en América Latina, donde se estima que el 40 por ciento de la población urbana está en situación de pobreza, la mitad de esta estaría en situación de indigencia.

Por su parte, las cifras de desempleo urbano fluctuaban en 1992 entre el 5 y el 8 por ciento en muchos de los países, evidenciando así la fracción amplia de habitantes, que desarrolla estrategias de supervivencia

en el vasto universo de lo que se ha denominado el sector informal urbano. Los estudios recientes establecen finalmente que en la región la pobreza urbana está superando a la pobreza rural.

La consecuencia entonces, es el crecimiento de variados indicadores de segregación social y cultural. El porcentaje de la urbanización ilegal en América Latina puede alcanzar porcentajes próximos al 50 y aún al 70 por ciento en ciudades como Río, San Pablo y Caracas. Asimismo la Organización Mundial de la Salud, ha considerado, que la violencia en las ciudades latinoamericanas, es el problema de salud más crítico para el continente.

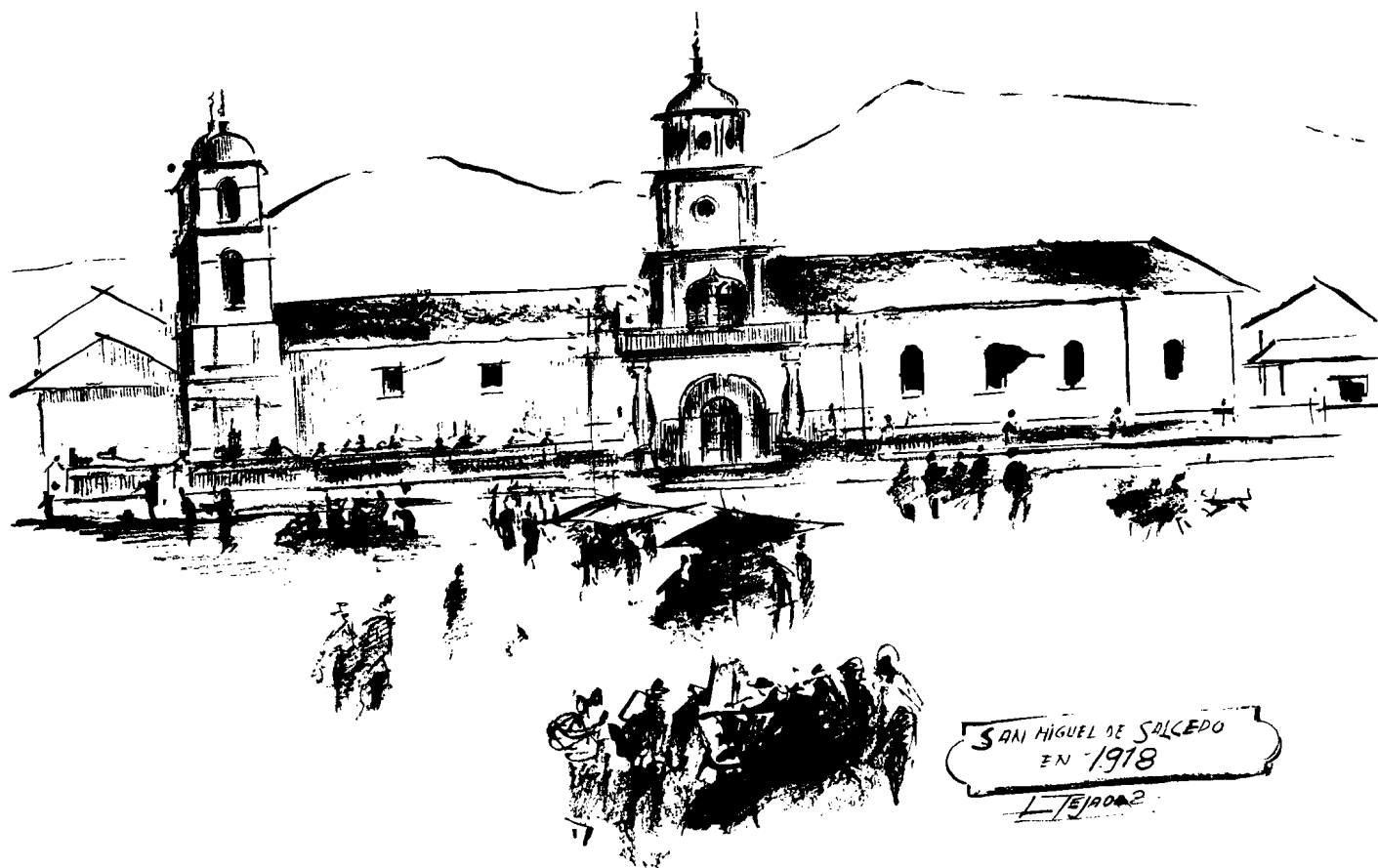
Las ciudades resultan “habitadas”, pero imposibilitadas de generar y proporcionar ciudadanía. Siguiendo el hilo de las reflexiones de pensadores de la Antigüedad, San Agustín escribía en la Edad Media. “las ciudades no son sus piedras y sus ladrillos, son sus ciudadanos”.

La conferencia que convocan las Naciones Unidas, por intermedio de su Centro para los Asentamientos Humanos (Hábitat), denominada “La Cumbre de las Ciudades” (Hábitat II), pretende abordar estos problemas. La misma prevista para junio de 1996 y en la ciudad de Estambul, sería también la oportunidad de discutir los temas abordados de manera sectorial en las anteriores conferencias mundiales, pero esta vez desde la óptica integral y la vivencia cotidiana del territorio de las ciudades, ya que muchos de los temas allí abordados, son particularmente temas urbanos. (Medio Ambiente y Desarrollo: Río 92. Población)

ción: Cairo 94, Cumbre Social: Copenhague 95 y Mujer: Beijing septiembre 95).

A nivel nacional, el diseño de los respectivos Planes de Acción, constituye también la posibilidad de abordar las problemáticas de las ciudades de cada uno de los respectivos países, y con la participación, en los respectivos Comités Nacionales, de los diversos sectores involucrados en la construcción de la ciudad, tal como lo establecen las Naciones Unidas.

Por su parte las ciudades, enfrentadas entonces, a su condición de cajas de doble resonancia, y con el objetivo tanto de intercambiar experiencias como de participar y tener ingerencia en el ámbito internacional, están tomando la iniciativa de crear sus propias tramas y están convocando también a una Asamblea Mundial de Ciudades y de Autoridades Locales a realizarse casi simultáneamente a esta conferencia, también en Estambul, por intermedio del Grupo 4+, el organismo coordinador de las organizaciones mun-



diales de ciudades, entidad integrada además por representantes de las ciudades de cada región del mundo. Un representante de la Red Latinoamericana de Asociaciones Nacionales de Municipios, la estructura coordinadora de la región, representa a América Latina en este organismo. La necesidad de diseñar caminos que entrelacen e integren las ciudades de la región, en el contexto de un territorio de geografías segregadas y aún ausentes, señalaría el reclamo urgente, de políticas nacionales y regionales de urbanización, en donde las ciudades, puedan oficiar más que como “centros territoriales”, como “eslabones vibrantes” dentro de un sistema continental urbanizado.

La utopía territorial de la región, sugiere que las ciudades pequeñas, grandes y medianas, puedan cada una de ellas, afirmar y viabilizar vocaciones, multiplicando sus tiempos y campanas.

### **América Latina, de nuevas utopías urbanas**

América Latina, es el continente de desigualdades y ostensibles contrastes sociales. América Latina no es tampoco necesariamente un continente pobre, ni en recursos naturales ni en recursos humanos calificados. Hasta 1930 era un continente rural, y hoy es una de las regiones más urbanizadas del mundo.

Pero el continente latinoamericano, no solamente se ha urbanizado, sino que además, y al igual que en otras partes del mundo, y aquí con características propias y aún variadas, está dando lugar a una nueva cultura urbana.

La diversidad de paisajes de nuestras urbes latinoamericanas, que incluyen el contraste de implantaciones singulares como la gran olla de la ciudad de la Paz en el centro geográfico y continental boliviano, la silueta de los cerros corcovados de Río de Janeiro sobre la costa atlántica, la horizontalidad de la ciudad de Buenos Aires, el valle mediterráneo de Santiago y la apacible bahía de la ciudad de Montevideo; exhiben también en su interior paisajes de contrastes sociales, donde pueden convivir el movicom del ejecutivo con los implementos del lustrabotas a nivel del cotidiano de las veredas.

Asimismo, en ciudades como Caracas por ejemplo, desaparecen paulatinamente las tramas continuas de las veredas que históricamente permitieron a sus habitantes apropiarse de la ciudad, caminándola. Hoy, las ciudades pueden conformarse por “conglomerados de rascacielos o urbanizaciones con sus servicios y shoppings propios” conectados por vías vehiculares, que dejan entre ellas, los espacios para las ciudades de la miseria y de la marginalidad social.

Cada una de las ciudades latinoamericanas, pueden ser a su vez, varias ciudades, y sitiadas y en guerra entre sí.

La globalización de la producción tecnológica, de la industria cultural y de las estrategias de consumo que se extienden por todo el planeta a través del sistema de mercados y de la hegemonía del capital transnacional, se ha transformado en un sistema de poder, que orienta las decisiones políticas internacionales y que, por lo tanto, diluye la vigencia del antiguo mapa

de los estados nacionales como módulos estables de poder político y económico.

La estructura globalizadora de mercados, homologa las conductas de consumo, especialmente en sus centros urbanos y se tiende a diluir la directa experiencia cultural de la realidad, se debilita el imaginario colectivo y la solidaridad del cuerpo social. En este contexto, las decisiones políticas de los estados nacionales, se encuentran doblemente presionadas por una agresiva penetración de los capitales transnacionales con sus propios intereses y sus propios sistemas de decisión y por una pérdida de poder que registra el sistema político nacional, para dar respuesta a las necesidades más apremiantes surgidas del impacto de la globalización.

Esta a su vez, repercute en las ciudades de manera drástica. Estas constituyen el territorio operativo fundamental de aquellos capitales transnacionales; en la medida en que constituyen la materialización espacial del tejido social y de sus relaciones. Se vuelven más complejas, porque se balcanizan y se subdividen en áreas de prácticas identitarias diversas y son además la sede de fuertes movimientos migratorios que las han transformado en un campo dialógico, intercultural. Finalmente, el poder político centralizado (en lo nacional), no puede dar respuesta a la diversificación de estos conflictos y de las decisiones que se generan en el ámbito urbano, ámbito que pasa entonces a ejercer una cierta autonomía política de facto. Asimismo en América Latina entonces, a la emergencia de una nueva cultura urbana y por lo tanto, también a la emergencia de una nueva crisis de ciudad.

## ¿Ordenar la crisis urbana?

La crisis que la industrialización del siglo XIX generó en las ciudades pretendió abordarse mediante ópticas “ordenadoras”. La ciudad constituía un caos, y este caos, había que ordenarlo. La utopía urbana emergente ya en el siglo XVIII, que encaró la ciudad india en América Latina, y que recogió el siglo XIX y continuó la modernidad del siglo XX, consistió tanto en el ordenamiento físico de la ciudad como en el invento de ciudades modernas: desde el falansterio de Fourier hasta Chandigarh y Brasilia.

Hoy aquellos planes globales de las ciudades, acabados y rígidos de aquella modernidad, y que habían concebido ciudades “uniformizadas”, de crecimiento ilimitado y que sustituirían paulatinamente a las desordenadas ciudades existentes, no sólo generaron entonces la descaracterización y la ausencia de contenidos, rechazados por la propia gente, sino que hoy abordar una planificación física de la ciudad, ya no es suficiente ni siquiera aún flexibilizándola.

La complejidad de la nueva cultura urbana y por lo tanto de su nueva crisis y de sus nuevos desafíos de carácter político, económico, social y cultural, exigen abordar otros niveles de pensamiento para su “planificación”, que no excluyen la planificación física de sus planes directores, reguladores, sectoriales específicos (de saneamiento, viales, de preservación de sus áreas de valor patrimonial y/o ambiental). La calidad de vida en las ciudades, exige integrar y sumar nuevas utopías.



En este sentido, la implementación de los procesos de planeación estratégica de carácter participativo, orientados a la formulación de un proyecto de ciudad en base a una convocatoria amplia, que se están abordando en ciudades de la región, (Córdoba, Porto Alegre, Montevideo, etc...), y que logran despertar la adhesión, la movilización y la identificación de los habitantes con sus ciudades, no constituirían una nueva “moda” de la planificación. Ella no podría siquiera tener una definición técnica precisa, como la tienen los otros planes, y constituiría en cambio, una nueva dimensión de la planificación, a sumar a los demás niveles, acorde con las necesidades contemporáneas de esa nueva cultura urbana.

Exige la necesidad de recuperar y reforzar el ámbito político de lo local de la “polis” griega (que no excluye tampoco la dimensión política de lo nacional ni de lo regional); exige dotarse de nuevos instrumentos para su gobernabilidad y su autonomía; exige lograr consensos entre los distintos agentes constructores de ciudad, y exige también la implementación de políticas de integración social y de operación y acción cultural que promuevan e incentiven las diversas culturas latentes de ciudad y de sus grupos.

Las ciudades constituyen los nuevos continentes de identidades colectivas que ya no se sienten representadas prioritariamente en el imaginario de lo nacional. La utopía urbana del siglo XXI no pasa entonces ya, solamente por el diseño de la ciudad lineal de Arturo Soria y Mata ni por la concepción de la Ville Radieuse de Le Corbusier ni tampoco por pretender abordar el “ordenamiento” de la nueva crisis de la ciudad; pasa fundamentalmente en cambio por asumir colectivamente la promoción del pensamiento de la nueva generación de la ciudad cívica. (20)

# Vivienda y desarrollo urbano justo y sustentable\*

*Enrique Ortiz Flores<sup>1</sup>*

**E**l proceso conducente hacia la Cumbre de la Tierra, ha pasado de ignorar la problemática de los asentamientos humanos, a su consideración como un importante tema dentro del campo del desarrollo.

A pesar de este avance innegable, el enfoque es limitado, ya que conduce a que problemas, de altísimo impacto ambiental, como la vivienda y el saneamiento, queden al margen de los grandes programas ambientales y de los recursos que se destinen para atenderlos.

El Norte ha sabido imponer el terreno de juego de las negociaciones. En tanto, los gobiernos del Sur

han sido incapaces de identificar siquiera un tema de impacto ambiental global que pueda atraer recursos internacionales en beneficio directo de su población empobrecida. Esto es, de aquellos que más sufren las consecuencias de un modelo de desarrollo que es causa tanto de la pobreza como del deterioro del medio ambiente. Esto es más grave aún, cuando vemos que el manejo que los países -e incluso las ONGs y otros grupos independientes- vienen haciendo del proceso que culminará en las próximas semanas, se ha polarizado en los temas ambientales olvidándose o pasando a un lugar muy secundario los referentes al desarrollo. No es posible aceptar la dicotomía que plantea el título mismo de la Conferencia de Río entre medio ambiente y desarrollo, sino que es necesario recordar que ambos temas se integran en el concepto de desarrollo sustentable traducido con gran precisión en el lema "Justicia entre los pueblos, justicia entre las generaciones", título que se dio a la síntesis de aportaciones de los movimientos ciudadanos a la Conferencia Raíces del Futuro, realizado en París en diciembre de 1991, en preparación de las ONGs hacia la Cumbre de la Tierra.

\* Artículo tomado del libro: *Direito a Cidade e Meio Ambiente*. Co-editado por Forum Brasileiro de Reforma Urbana, el Ayuntamiento de Barcelona-España y con Apoyo de FASE/ (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional).

<sup>1</sup> Secretario Ejecutivo de Habitat International Coalition (HIC).

El desarrollo sustentable depende del uso que hagamos de los recursos del planeta. La mayor parte de los recursos materiales y energéticos se utilizan en la producción, operación y mantenimiento de los asentamientos humanos.

Es en ellos donde se ubican las actividades humanas que mayormente inciden en el deterioro ambiental del planeta. Esto es particularmente cierto en las grandes ciudades en que la concentración industrial y del transporte impacta fuertemente las condiciones ambientales. Las ciudades son las mayores productoras de basura, de agua contaminada, de desechos industriales y de contaminantes de la atmósfera.

Es finalmente en las ciudades donde pronto se concentrará la mayor parte de la población del planeta y tal vez sea ésta una situación irreversible. Sólo en los últimos 20 años de este siglo -y ya pasó más de la mitad- se ha estimado que la población mundial se incrementará en 1600 millones de personas. Casi mil millones de este total se asentará en las áreas urbanas de los países en desarrollo<sup>2</sup>. En consecuencia, los asentamientos humanos, en particular las ciudades, y el manejo que hagamos de ellos, constituyen en sí un factor fundamental para la viabilización de procesos sustentables de desarrollo.

Se trata pues de un tema ambiental básico ya que por él pasan muchos de los temas de impacto planetario como es el deterioro de la capa de ozono, el calentamiento del planeta, la contaminación de las cuencas fluviales y de los mares, la contaminación del aire.

No es posible aceptar así no más que, un tema fundamental para el mejoramiento y preservación del medio ambiente, se vea relegado a un segundo plano y se le deje fuera de la lista de los grandes temas ambientales de nuestro tiempo y, concretamente, de los programas e inversiones.

Tal vez parte de este relegamiento surge de la dificultad o la falta de interés de grupos y países poderosos, de enfrentar la interacción dinámica que se da en el medio urbano entre deterioro ambiental y justicia social, y en el planteamiento perverso que hacen cuando señalan que los grandes problemas que afectan al medio ambiente pueden resolverse mediante soluciones tecnológicas, límites al crecimiento poblacional y la imposición de controles supra-nacionales.

La pobreza, dentro de esta conceptualización, se considera otro cuento que habría que resolver con libre mercado, transferencia de tecnología, asistencia técnica y algunos recursos financieros complementarios.

Nada más lejos de la realidad profunda que debemos buscar más bien en el modelo vigente de desarrollo, altamente concentrador de la riqueza y de las decisiones y, explotador insaciable de los recursos.

Medio ambiente y pobreza, no son dos realidades separadas como se les presenta generalmente en los debates del mundo oficial, son los dos más graves problemas que la humanidad enfrenta hoy. Ambos son consecuencia de una sola causa: el modelo injusto y depredador de desarrollo que nos rige.

<sup>2</sup> UNCHS "Global Report on Human Settlements", Nairobi, 1986.



Parto de estos conceptos para abordar el tema de la vivienda en las grandes ciudades desde la perspectiva del desarrollo sustentable.

## **2. Significado ambiental de la vivienda urbana: condicionantes actuales y perspectivas**

La vivienda constituye el primer punto de contacto cotidiano de los seres humanos con el ambiente. Una vivienda sin ventilación adecuada, sin entrada suficiente de sol, sin el necesario aislamiento del exterior, constituiría en sí misma un micro ambiente inadecuado para el desarrollo de sus moradores.

Algunas de estas condiciones cuando se comparten con muchos, como es el caso de los asentamientos populares del Tercer Mundo, afectan el contexto ambiental urbano y lo deterioran.

Pero el principal factor de incidencia de la vivienda en el medio ambiente urbano es la cantidad de espacio, de agua y de energía que consume, y el volumen de basura y de aguas servidas que genera.

La vivienda puede llegar a ocupar entre dos terceras y tres cuartas partes del espacio urbano total y, en ciudades del Tercer Mundo, puede consumir dos terceras partes del agua potable disponible. Para mover esa agua, para construir, operar y mantener las viviendas se consumen además altas cantidades de energía.

La expansión urbana sobre zonas agrícolas, forestales o ecológicamente vulnerables como las zonas de

recarga de acuíferos o las de lagunas costeras; la intensificación del tránsito de vehículos, la reducción paulatina de la velocidad urbana y el consecuente consumo adicional de combustibles; el hacinamiento y la densificación son todos factores de deterioro ambiental que se relacionan directamente con los procesos habitacionales.

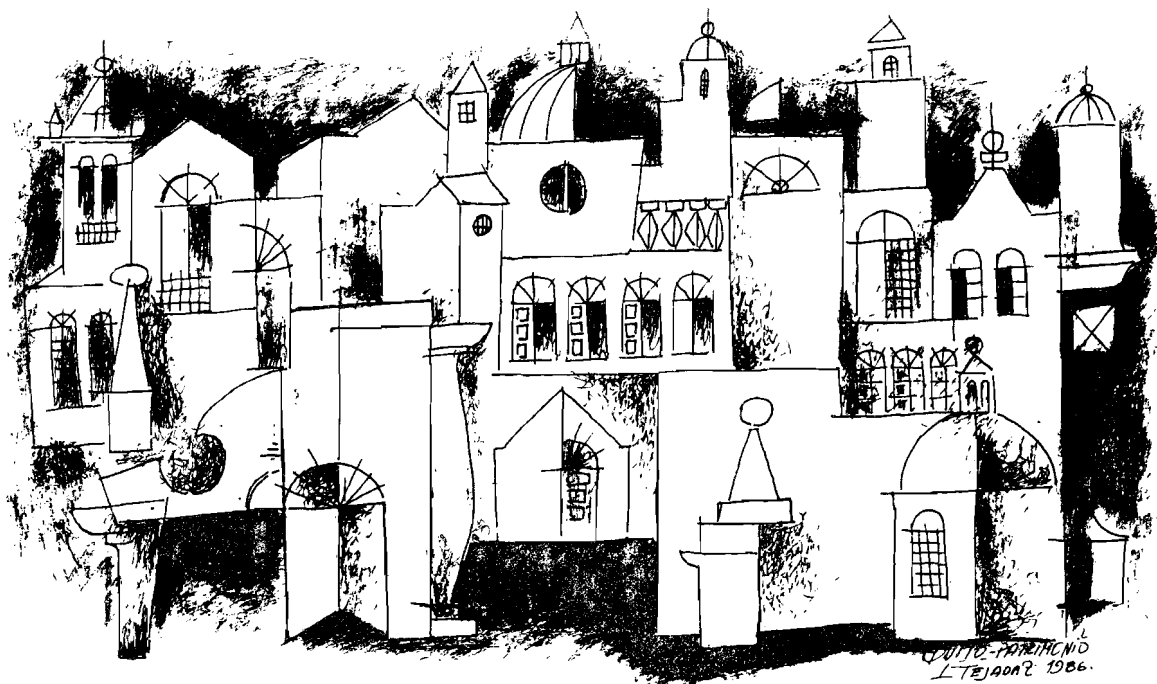
De aquí la importancia que tiene la forma como se planifica, se diseña, se produce, se vive, se utiliza y se mantiene la vivienda en la determinación de la calidad ambiental urbana.

Cuando en una sociedad dominan las condiciones de pobreza y una alta dinámica de crecimiento urbano, ciertamente se tendrán impactos ambientales negativos que tomará largo tiempo enfrentar.

La ya difícil tarea de mantener el equilibrio urbano en las ciudades, se ve potenciada por factores que son comunes a casi todos los países donde hay pobreza:

- El fuerte crecimiento natural de la población;
- la migración acelerada campo-ciudad y, principalmente
- la desigual distribución del ingreso.

A estos factores se han sumado las políticas mismas de desarrollo que tienden a desalentar el crecimiento de las grandes ciudades reduciendo subsidios, limitando inversiones en vivienda y desarrollo urbano, encareciendo los servicios.



Más recientemente se han sufrido, además, los efectos de las políticas de ajuste estructural impuestas por los organismos multilaterales de cooperación y apoyo financiero. Estas políticas plantean el adelgazamiento del Estado en favor de la privatización, lo que ha significado en muchos países el abandono o la reducción sustantiva de los programas sociales, entre los que se encuentran la vivienda, y la dotación de servicios urbanos.

La privatización de varios componentes del desarrollo urbano tiene impactos importantes en el encarecimiento de la tierra, de la vivienda y de los servicios; como en la orientación de la oferta hacia sectores medios y altos; y, en la determinación de apoyos que privilegian la producción privada de vivienda, en detrimento de la producción social.

Otros elementos de las políticas de ajuste estructural, el mantenimiento de un bajo nivel de salarios para combatir la inflación y la eliminación de los subsidios, se han potenciado entre sí para hacer más difícil aún el acceso de los pobres e incluso de las clases medias, a la oferta de vivienda y al pago de servicios. Recordemos que para los trabajadores dependientes de un patrón, la vivienda forma parte de su salario.

Aún se desconocen los impactos que sobre la vivienda y los servicios urbanos tendrán las políticas de apertura económica y libre mercado, como es el caso de la iniciativa para las Américas promovida por el gobierno norteamericano. Es muy posible que su aplicación exija que, para garantizar un número potencial de clientes más amplio en nuestros países, se cierren los pocos espacios que la racionalidad tecno-

crática y el temor político van dejando a la producción social independiente del hábitat. Esto abriría un vasto campo a las grandes empresas constructoras de vivienda y exportadoras de materiales y componentes de la construcción.

Todo esto sumado, puede tener finalmente un fuerte impacto sobre la capacidad real de los pobres urbanos para enfrentar sus problemas habitacionales.

Sociedades ricas en las que el Estado se ha retirado y ha dejado la vivienda al libre juego de la oferta y la demanda, como es el caso de los dos últimos gobiernos estadounidenses, al igual que sociedades con altos índices de pobreza extrema, como la India, han visto crecer inconteniblemente el número de personas y de familias sin techo. Bombay y Nueva York se hermanan por la imagen de miles de personas durmiendo en espacios públicos abiertos.

Sólo en Bombay existen alrededor de 750 mil personas viviendo en las calles (pavement dwellers), en formas que van desde quienes duermen directamente en el suelo sin protección alguna o disponen de un camastro al aire libre, hasta quienes habitan pequeñas barracas de material perecedero junto con sus familias.

Ante estos hechos y las políticas macroeconómicas existentes, parece cada vez más lejana y fantasiosa la meta que se propuso la Estrategia Global de Vivienda Hasta el Año 2000 -pasada en diciembre de 1988 como resolución de la Asamblea General de la ONU- de lograr una vivienda para todos en el umbral del Tercer Milenio.

Esto es particularmente difícil en las grandes ciudades donde el conjunto de factores mencionados incide con todo su peso, potenciando mutuamente sus efectos.

Queda flotando en el aire la pregunta: ¿Cómo es posible concretar una estrategia tan importante en un contexto mundial en el que se retorna con entusiasmo a los postulados del libre mercado, cuando quedó demostrado ya a mediados de este siglo que tal cosa es imposible, cuando quedó demostrado que los pobres jamás reciben los “beneficios” de tal política y cuando se cierran los espacios para su propia gestión autónoma?

### **3. Contradicciones y dilemas en la definición de políticas habitacionales y ambientales para las grandes ciudades.**

La interacción entre vivienda y medio ambiente es mucho más profunda que lo hasta ahora expresado. La vivienda se conceptualiza generalmente como cuatro paredes y un techo. Hacer casitas es la primera imagen que cruza la mente de quienes escuchan el término sin meditar en sus implicaciones económicas, sociales, políticas y ambientales.

En el otro extremo, están los que se empeñan en ver los grandes temas ambientales desde un punto de vista global, planetario, que olvida la dimensión humana que les dá sentido y concreción en lo cotidiano

La articulación de estas dos dimensiones, lo global colectivo y lo cotidiano familiar, individual, podemos ubicarla para la acción, en la realización plena de los derechos humanos

*El derecho a un lugar donde vivir.* El derecho a la vivienda reconocido en la legislación internacional y supervisado a través del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales firmado por cerca de 100 países, y el derecho al medio ambiente en discusión actualmente, en el marco de las instancias de Naciones Unidas encargadas de hacer operativos los principios fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, habrán de correlacionarse necesariamente en el lucha por su reconocimiento efectivo, su defensa y su realización concreta.

Los derechos de la persona, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales entre los que se encuentra el derecho a la vivienda y los derechos colectivos de nueva generación, como el derecho a un medio ambiente sano, están inextricablemente unidos. Es por ello que la no realización de uno de ellos o su violación afecta generalmente el cumplimiento de los demás derechos.

Así por ejemplo, sin un lugar dónde vivir, se está afectando no sólo el derecho a la vivienda, sino el derecho a la salud, a la protección de la vida privada y familiar, a la vida misma; la condición ciudadana está en cuestionamiento y se está muy lejos de acceder a un medio ambiente sano.

A su vez, el derecho de todo ser humano y de las comunidades a un lugar dónde vivir en seguridad y dignidad está inextricablemente vinculado a la regeneración, salud y estabilidad de la naturaleza: la tierra, los bosques, los recursos hídricos y el aire.

Esta correlación activa entre los diferentes campos de aplicación de los derechos humanos, no es tan evidente cuando nos adentramos en la definición de políticas de desarrollo urbano. Esto es un hecho en el contexto de las grandes ciudades, en las que la realización plena del derecho de todo ser humano a un lugar seguro dónde vivir en paz y dignidad entra en aparente contradicción con el derecho de todos los habitantes de la ciudad y de los que en el futuro nazcan o se instalen en ella a disfrutar de un medio ambiente sano.

En una de las exposiciones que escuchamos el día de la inauguración de ECO-URBS 92, se expresaba con vehemencia esta “contradicción”: “Por importantes que sean las reivindicaciones sociales habrá que aprender a frenarlas si lo que está en juego es la preservación de la Naturaleza para las generaciones futuras”.

Tomaré un tiempo para analizar, brevemente, algunas de las contradicciones y dilemas que se plantean al desarrollo y la concreción de estos derechos en el contexto de las grandes urbes. Lo hago siguiendo los planteamientos presentados por diversas organizaciones mexicanas en el Foro Internacional: “¿Es común nuestro futuro?”, realizado en México en 1991 bajo los auspicios de HIC.

### **Demanda habitacional creciente vs. urgencia de contener la expansión urbana**

En el proceso hacia la Cumbre de la Tierra ha sido frecuente la satanización que se hace de las formas “anárquicas y antiecológicas” de crecimiento urbano,



principalmente el que tiene lugar en las grandes ciudades.

Se oponen campo y ciudad como enemigos irreconciliables. Defender el medio ambiente equivale para muchos a defender el campo contra la ciudad. Contrasta esta posición, por supuesto, con quienes a nivel de los grandes organismos y agencias internacionales han descubierto que las ciudades son el gran motor que impulsa el desarrollo económico, científico, tecnológico y cultural de la humanidad.

Primera contradicción falsa en la que se pretenden oponer desarrollo y protección ambiental.

En tanto dirimimos aquí estas contradicciones, los pobladores pobres de nuestros países siguen llegando a las grandes ciudades y exigen un lugar donde poder realizar su vida.

Llegado un límite de ocupación y de expansión espontánea de la mancha urbana y, ante la amenaza de una creciente destrucción ecológica, se pretenden imponer políticas de contención que van desde la creación de reservas para la preservación ecológica en las periferias (caso de México), hasta la creación de amplios cinturones verdes que constriñen el entorno total de una ciudad (Caso de Seúl en Corea); desde la prohibición de establecer todo nuevo asentamiento fuera de un contorno establecido por los planificadores, hasta la implantación de políticas de densificación urbana mediante la construcción en altura (tan atractiva para los grandes constructores y los dueños de la tierra).

Estas opciones tecnocráticas y restricciones impuestas por el poder público no resuelven las necesidades de los pobres, antes bien, posponen su satisfacción y oprimen sus iniciativas. Como consecuencia tampoco resultan efectivas para el mejoramiento de la calidad ambiental al interior de la mancha urbana. Veamos algo de lo que sucede:

### **Protección ecológica vs. derecho a un lugar dónde vivir**

La generación de reservas de protección ecológica en la periferia urbana, al limitar la expansión de la ciudad, tiene un efecto inmediato y creciente en la elevación del precio del suelo en la ciudad en su conjunto; proceso en el que la vivienda entra en competencia con otros usos urbanos más rentables. Esto porque no se abren paralelamente otras opciones a la necesidad masiva de suelo tales como: reservas para vivienda, desarrollo de asentamientos satélites bien servidos y comunicados, programas de mejoramiento habitacional en áreas deterioradas, etc. Sin opciones para los pobres urbanos, las propias reservas ecológicas se ven amenazadas por la organización de invasiones y las ocupaciones y ventas ilegales de tierra.

Por otra parte, los inversionistas inmobiliarios, afectados por el mismo problema de escasez de tierra y buscando siempre la mejor rentabilidad para sus inversiones, encuentran que las tierras de precio potencial más bajo son las que ocupan las viejas viviendas deterioradas que constituyen el último refugio de los más pobres.

En ambos casos, los pobres urbanos ven amenazada su seguridad de residencia y pueden ser desalojados tanto por la fuerza pública, que es la que generalmente interviene en las periferias invadidas, como mediante lentos procesos legalistas en los centros urbanos.

Un caso dramático que ejemplifica lo que señalo es el de Seúl, donde antes de realizarse los juegos Olímpicos fueron desalojadas más de 700 mil personas mediante el uso de la fuerza pública, en apoyo de la industria de la construcción que regresaba a Corea tras una lucrativa aventura en los países petroleros del oriente medio. Se tiraban las casas de los pobres

#### Imágenes de Lima

*“Es parte de mi vida, abanderada de la contradicción: ingrata y jaranera, de jóvenes y provincianos, vitrina del país y matemática (por sus múltiples problemas). Ahora que la contemplo desde el Cerro San Cristóbal suele convertirse en la imagen de mis sueños”.*

Jaime Candía (Promotor)y  
Juan Tokeshi (Arquitecto)  
(DESCO- Perú)

para construir grandes edificios habitacionales para sectores medios y altos, o para otros usos más rentables, y se obligaba a los antiguos pobladores y, principalmente a los arrendatarios, a encontrar por sí mismos solución a su nueva situación de destechados. Las soluciones fueron, mayor hacinamiento en viejas casas aún hoy amenazadas de lo mismo y, la compra o renta de invernaderos que protegen el cultivo de flores durante los duros inviernos coreanos en que las temperaturas bajan de los 20 grados.

En ambos casos se destruyen los esfuerzos, las pesadas inversiones y las esperanzas de los pobres urbanos, violándose con ello su derecho a la vivienda en la forma más brutal y violenta.

### **Desalojos discriminatorios y violentos**

Pero no sólo eso, los desalojos son actos altamente discriminatorios en contra de los pobres y de algunas zonas urbanas de alto potencial rentable.

No se les desaloja de zonas pobres, alejadas, vulnerables o mal servidas, sino de aquellos sitios que pueden ser de interés para un cambio rentable del uso del suelo, o para acciones espectaculares que levanten la imagen realizadora de un gobierno.

El caso de los desalojos masivos emprendidos por el gobierno de la República Dominicana, con el pretexto de rescatar el Río Ozama de la contaminación que generan los asentamientos populares ubicados en sus márgenes y, con el fin de “embellecer la ciudad” para las celebraciones del Quinto Centenario, son claro ejemplo de la injusticia que un gobierno puede

cometer con su propio pueblo. Baste con recordar que el propio decreto presidencial para efectuar el desalojo de esta zona, señala que las tierras rescatadas de estos barrios se utilizarán para la construcción de parques y para el desarrollo de actividades turísticas como la construcción de marinas, hoteles y otros servicios.

### **Los pobres responsables de la contaminación urbana**

Se acusa efectivamente a los pobladores pobres de contaminar y de la destruir recursos naturales.

Es necesario dejar bien claro en primer lugar, que la pobreza no es causa principal de la degradación ambiental (Caso Río Ozama como ejemplo). Sí, por supuesto que los pobres contaminan por su pobreza misma que les impide acceder a zonas urbanas bien servidas, accesibles, sin problemas ambientales. Lo que los pobres pueden comprar, porque hemos convertido la tierra y el medio ambiente en mercancías caras, son terrenos irregulares; ilegales; vulnerables, esto es, sujetos a inundaciones, avenidas, deslizamientos o hundimientos; carentes de servicios y con serias dificultades para introducirlos; lejanos o de difícil acceso.

Es cierto que en algunas ciudades del Tercer Mundo, este hecho parece condenar a los pobres a vivir en condiciones ambientalmente inadecuadas durante muy largos períodos y, que esto produce efectos permanentes de contaminación de cuerpos de agua, suelos y aire en las áreas en que se establecen. Tal es el

caso de algunas grandes ciudades de la India. Pero esto dista mucho de ser una realidad en todos los contextos urbanos. En América Latina, se da una gran dinámica en los barrios pobres de las ciudades, de tal forma que podríamos decir que son las organizaciones populares y las mismas familias pobres quienes mayormente contribuyen, con su trabajo y su movilización, al mejoramiento de la calidad ambiental en sus barrios.

IIC ha iniciado la realización de estudios de caso en muy diversos contextos urbanos en Centro América y México, en los que se articulan graves problemas ambientales con la dinámica local de poblamiento. En todos los casos analizados hasta ahora y que traemos como contribución al debate internacional de Río, una constante aparece claramente: que los pobres urbanos, aquellos mayormente inculpados de destruir la naturaleza y de contaminar las ciudades, son quienes están asumiendo con decisión y en forma organizada la lucha por defender y mejorar las condiciones ambientales del lugar en el que viven.

### **¿Desarrollo urbano sustentable vs. satisfacción de necesidades humanas?**

Podemos concluir con lo dicho que éste es un falso dilema. Habría que ver en esto un problema mucho más profundo: la contradicción que se deriva de la distribución de la riqueza y de los bienes y servicios que la sociedad produce. *Contradicción entre pobreza y derecho a un medio ambiente sano.* Es porque existe tal contradicción en el fondo de los graves problemas del poblamiento urbano que afirmo que

no habrá desarrollo sustentable sin justicia, a pesar de que este término parezca ya borrado del discurso político modernizante y neoliberal.

### **Justicia entre los pueblos; justicia entre las generaciones**

Este tema que amparó los documentos que cerca de 1000 ONGs y organizaciones de base discutieron en el encuentro internacional "Raíces del Futuro", celebrado en París en diciembre de 1991, como parte de los preparativos de la Cumbre de la Tierra, expresa mejor que ningún otro el sentido presente y futuro que impregna el concepto de desarrollo sustentable.

Justicia al interior y entre las naciones, significa la distribución equitativa de oportunidades y el acceso a los satisfactores que garanticen un mínimo de calidad de vida para todos. Justicia entre las generaciones, significa que el asegurar en el presente esa justicia fundamental para el conjunto de la sociedad humana, no debe poner en riesgo las posibilidades de que las futuras generaciones pueden también alcanzar tal calidad de vida e incluso superarla.

*No es problema tecnológico.* El informe Brundtland señala que los problemas ambientales urbanos del mundo industrializado pueden ser resueltos ya que se cuenta con los recursos y los medios técnicos para hacerlo. Le preocupa en cambio lo que puede lograrse en los países "en desarrollo", débiles en recursos y en tecnología y ricos en grandes y crecientes problemas. De este concepto dicotómico "Nuestro Futuro Común" y muchos otros documentos oficiales de



UNCED, derivan la propuesta inocente de que lo que hace falta en materia de desarrollo es transferir tecnología del primero al tercer mundo, capacitar a los subdesarrollados mediante el envío de expertos y, en el mejor de los casos, canalizar algunos apoyos económicos que hagan posible este proceso "educativo" y algunas experiencias piloto.

El quehacer habitacional en los países pobres constituye la más clara manifestación de que ésta no es la salida. Ni la transferencia tecnológica, que finalmente se concreta en el montaje de buenos negocios transnacionales, ni el envío de "expertos" que desconocen las realidades, la cultura y hasta el idioma de los países y pueblos "beneficiarios", han resuelto jamás nada sustantivo a los sectores sociales empobrecidos.

Son éstos quienes siguen enfrentando masivamente su carencia de techo con creatividad y valentía.

Es más, si en algo hay capacidad tecnológica y energía realizadora propia -en la mayor parte de los países y a nivel popular- es en el campo de la vivienda.

Los problemas de justicia social no podrán jamás ser resueltos mediante transferencias de tecnología, de innovaciones o de métodos de gestión administrativa, porque implican necesariamente cambios en las relaciones sociales y económicas internacionales y a nivel interno de cada país.

Y ésto, ya lo estamos viendo en esta Cumbre de la Tierra, no quiere abordarse al nivel de quienes deten-



tan el poder real. Es que los verdaderos cambios que este mundo requiere no serán concesiones gratuitas venidas de arriba, habrán de ser conquistados por la acción directa de los pueblos.

Esto nos lleva de frente a otra de las condicionantes fundamentales del desarrollo sustentable: el ejercicio de una democracia plena y altamente participativa.

### **La gestión democrática del hábitat y el medio ambiente ¿Qué tan posibles?**

Si los cambios que hagan posible una distribución más justa y un uso más cuidadoso de los recursos materiales y energéticos, vendrán del desarrollo de experiencias concretas y de la presión política que puedan realizar sectores conscientes y organizados de la sociedad civil, cabe preguntarse ¿esn qué medida la práctica social de hoy apunta hacia esta posibilidad y qué contradicciones y obstáculos enfrenta?. Desde luego la práctica social en las diversas regiones del planeta y en diferentes contextos económicos, políticos y sociales difiere grandemente. Lo que en un país puede parecer un proceso participativo intrascendente o positivo, en otro puede ser visto por sectores gubernamentales como amenazador o directamente subversivo.

No es posible universalizar tal tipo de análisis pero sí, en cambio, podemos tomar algunos casos urbanos que apuntan en una dirección más democrática para intentar contestar estas preguntas.

La realización de microproyectos autogestionarios de poblamiento y vivienda en muchas ciudades latino-

americanas y en algunas de Asia y Africa, ha mostrado la capacidad, de las organizaciones de pobladores pobres y de las ONGs comprometidas en su apoyo, de abordar tanto la realización de proyectos para satisfacer sus necesidades habitacionales, como la de incidir en el mejoramiento y protección del medio ambiente.

En tales proyectos la comunidad organizada trabaja desde una perspectiva integradora de la vida en la ciudad y asume opciones propias de carácter colectivo para resolver tanto su problema de vivienda como de servicios y otros aspectos de su proceso de poblamiento y vida cotidiana, incluyendo el mejoramiento de las condiciones ambientales de su asentamiento. Hay ejemplos que alcanzan la escala de barrios completos y que han llegado incluso a ser reconocidos como nuevos municipios. Tal es caso de Villa el Salvador en Lima, Perú.

No se trata necesariamente de experiencias desarticuladas de su contexto económico y político, sino todo lo contrario, por lo general para llevarse a cabo han debido establecer todo tipo de relaciones y negociaciones con las instituciones de gobierno, la banca, los dueños de la tierra y los productores de insumos y de tecnología para la construcción. No son experiencias “informales” en el sentido de desvincularse de todo poder o control externo ni de la legalidad establecida. Enfrentan, sí, para poder consolidarse, múltiples barreras y conflictos que superan mediante su movilización y, la presión social y política que ejercen.

Se trata, obviamente, de modelos altamente descentralizados bajo formas de gestión democrática y capaces de integrar en un único proceso aspectos muy diversos de la vida urbana. Por supuesto que este modelo avanzado de gestión micro-urbana entra en contradicción con el modelo tradicional de administración pública de la ciudad, que es altamente centralizador en la toma de decisiones y control de los procesos, y sectorizado a su vez en la ejecución de los programas.

### **Gestión autoritaria de la ciudad vs. participación democrática de la sociedad**

Aparece aquí una nueva contradicción entre la gestión autoritaria y fragmentada de la ciudad, y el surgimiento de formas democráticas e integradoras de gestión de pequeños núcleos urbanos. Pequeños núcleos que podrían reproducirse rápidamente de contarse con las condiciones adecuadas.

Pero curiosamente son los propios gobiernos, fascinados por el nuevo mito globalizante del libre mercado, los que al negarse a seguir siendo Estados benefactores y abandonar, al menos en parte, la responsabilidad que se les reconocía en el campo de la dotación de servicios, la vivienda y la preservación y mejoramiento del medio ambiente, están exigiendo a la gente que participe más amplia y responsablemente en la solución de estos grandes problemas urbanos.

Se abren programas de co-participación en la introducción de servicios. El gobierno aporta materiales y la gente, mano de obra: se realizan programas de

lotes con servicios en que la gente accede a un crédito parcial para adquirirlos y debe construir su vivienda con recursos o el esfuerzo propios; se promueven acciones de mejoramiento ecológico en las que la participación popular, familiar e incluso individual es indispensable: “un día sin auto”, “cada familia un árbol”, “clasifique su basura”, “no desperdicie el agua”, “autoconstruya su vivienda, nosotros lo apoyamos”. Pero toda esta exigencia de participación social en los programas definidos por los gobiernos no significa mayor democracia. El esfuerzo adicional que se le pide a la gente en contribuir a la gestión de la ciudad, no se ve compensado por la apertura de nuevos espacios democráticos. Las políticas se siguen imponiendo por tecnócratas y políticos desde arriba sin consultar siquiera con los afectados. Se cierran espacios a la producción y la gestión autónoma de los grupos organizados en tanto que la compulsión privatizadora abre simultáneamente todo tipo de estímulos y apoyos a la participación de las empresas privadas. Se descentraliza en el sector lucrativo de la sociedad y se cierran caminos a quienes en forma organizada y mediante un trabajo responsable y no lucrativo buscan contribuir a la solución de sus propias necesidades o apoyar los esfuerzos de otros.

Estos hechos por antidemocráticos e injustos, limitan los procesos de desarrollo sustentable y nos remiten al planteamiento de un nuevo dilema respecto a las políticas de gestión urbana.

El dilema entre la necesidad que se tiene de contar con una amplia y responsable participación de la población en la gestión sustentable de las ciudades, y

la tendencia a mantener su administración en forma centralizada y autoritaria.

Es obvio que una gestión autoritaria y centralizada de la ciudad está muy lejos de favorecer la preservación y el mejoramiento del medio ambiente ya que esto exige la participación responsable y decisoria de todos.

A nivel internacional, la Estrategia Global de Vivienda hasta el Año 2000 y otros documentos y políticas delimitados por el Banco Mundial, y otros organismos de Naciones Unidas y de cooperación internacional, han levantado el tema de las "políticas facilitadoras" y la creación de asociaciones (partnerships) entre Gobiernos, iniciativa privada, ONGs y Organizaciones de base como elementos de una nueva estrategia complementaria de las políticas de ajuste estructural.

Ningún sector por sí sólo puede enfrentar retos de la magnitud de la vivienda y, por tanto, los gobiernos deben trabajar asociadamente con otros sectores sociales, cambiando su papel de ejecutores principales por el de catalizadores de amplios procesos participativos.

Este nuevo enfoque, que no deja de encontrar barreras y temores en los gobiernos más autoritarios, refuerza de hecho las prácticas centralizadoras y antidemocráticas anteriores, pues, generalmente se orienta a canalizar el trabajo técnico mal pagado -y por tanto barato- de las ONGs y el gratuito de las comunidades en la ejecución de programas definidos desde arriba y en los que las posibilidades de participar en las decisiones, y sobre todo, en el control y gestión directa

de los procesos se ven muy limitadas. Muy pocos gobiernos, presionados por amplias movilizaciones sociales, han abierto experiencias en las que se realice el cambio democrático fundamental de trabajar en apoyo de las iniciativas, la creatividad, la capacidad de gestión y los procesos realizadores de la gente y sus organizaciones. Muy pocos han abierto y mantienen espacios permanentes de diálogo con los pobladores pobres de sus ciudades. Son menos aún los que han sido capaces de generar instrumentos legales, financieros y administrativos que institucionalicen formas nuevas, concretas y permanentes de apoyo a la participación social organizada, establecidos en reglas claras del juego no sujetas a manipulación política. Algunas experiencias aisladas permiten o permitieron en su momento visualizar el amplio potencial democratizador y realizativo de este tipo de experiencias.

Es justamente la exigencia de hacer viables los procesos de desarrollo urbano sustentable, necesariamente equitativos y democráticos, lo que nos pone nuevamente ante el reto de revertir las tendencias neoliberales actuales en busca de modelos capaces de sustentar, impulsar y hacer vigente a escala masiva, lo que sólo han sido experiencias aisladas y de corto alcance tanto a nivel de la base social como del servicio público.

### **La gestión gubernamental sectorizada de la vivienda y otros componentes del desarrollo urbano vs. la acción integradora de los pobladores urbanos.**

Además del control centralizado de los procesos de desarrollo urbano que practican la mayor parte de los

gobiernos, en la ejecución de programas de introducción de servicios, vivienda y transporte trabajan fragmentariamente por sectores.

Si bien la visión sectorizada del medio urbano permite medir los problemas y ver la magnitud de los retos a enfrentar, consideramos que ayuda poco a la percepción de las interacciones que articulan hábitat y medio ambiente, como un todo en el que los diversos aspectos que determinan su realidad presente se potencian mutuamente.

Esta falta de visión integrada conduce a proponer políticas y acciones también sectorizadas que si bien pueden incidir en la mitigación de algunos problemas, poco hacen para tocar las causas que los originan.

Así, a la falta de vivienda se tiende a responder mediante el desarrollo de grandes conjuntos habitacionales, ubicados en la periferia urbana donde la tierra resulta más barata. A la falta de agua se tiende a responder con más perforación de pozos y, con obras hidráulicas muy complejas y costosas para traer el líquido de zonas cada vez más alejadas de los centros de población; las carencias de saneamiento ambiental se enfrentan con más tubos; al incremento de la demanda de energía que estas actividades implican, se responde con la construcción de nuevas presas o de plantas termoeléctricas.

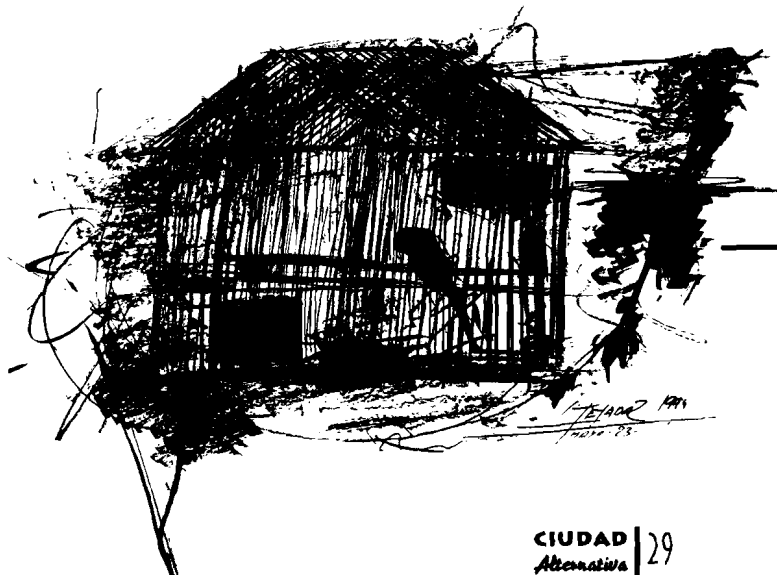
Es absurdo concebir que por este camino podamos llegar a la sustentabilidad del desarrollo urbano.

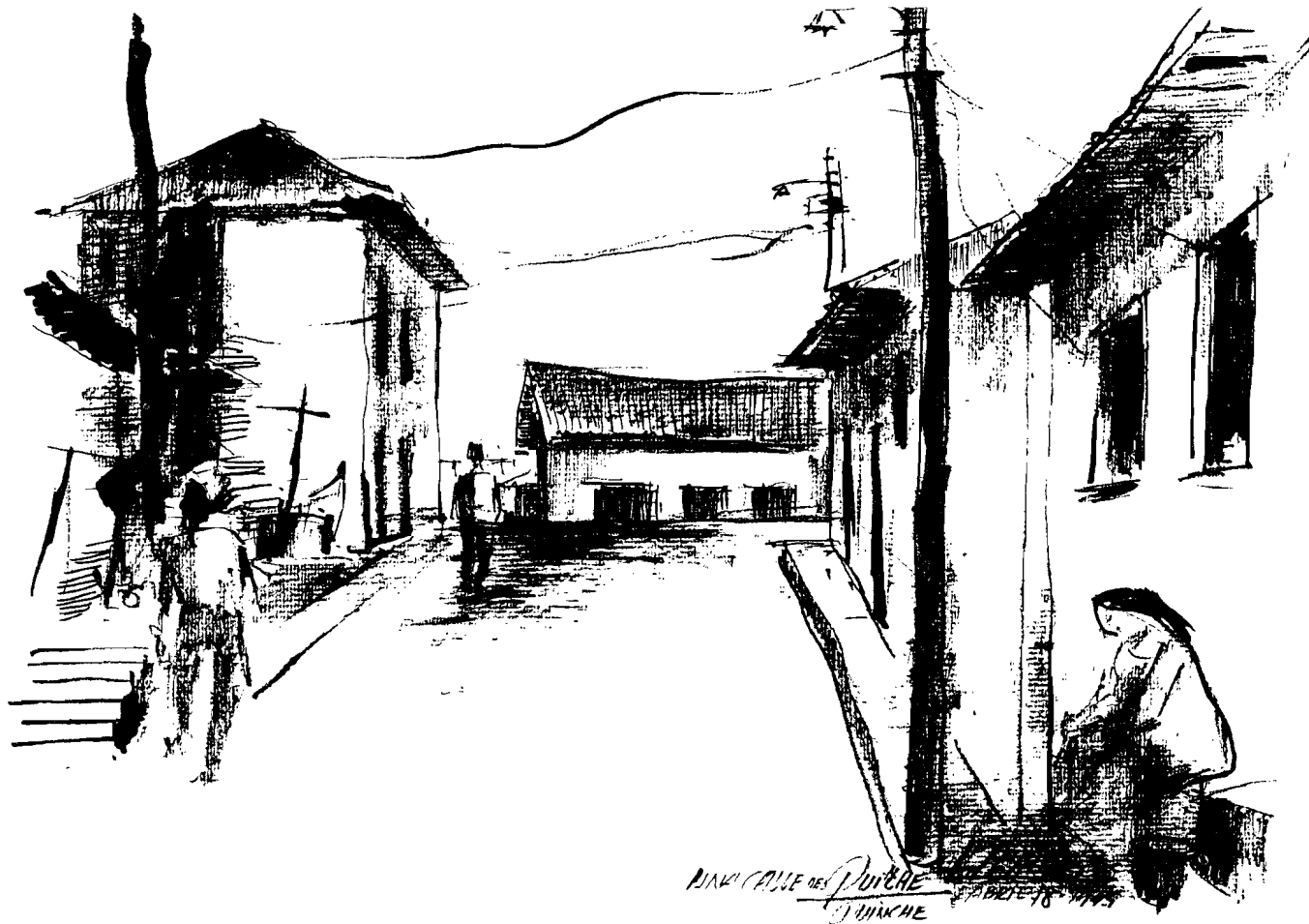
La expansión de la mancha urbana es promovida, en gran medida, por los mismos organismos de vivienda,

por los propios pobladores pobres sin vivienda y por supuesto por grupos privados que buscan una alta rentabilidad al incorporar tierra en uso agropecuario al urbano. Esto incluso en grandes ciudades donde aún es posible encontrar terrenos amplios, con todos los servicios dejados a la engorda especulativa.

La racionalidad financiera sectorizada de acceder a terrenos "más baratos", no mide los enormes impactos que sobre la economía y la ecología urbanas tiene tal criterio. Además de la expansión de las redes de servicios y de las calles, habrá que ampliar la infraestructura básica, incrementar el servicio de transporte, instalar nuevo equipamiento urbano (escuelas, clínicas, mercados, parques, templos, etc.); se incrementará el uso de energéticos; se ampliarán los recorridos y los tiempos de viaje, etc.

No es difícil imaginar los impactos que estas prácticas públicas y privadas tienen sobre el medio ambiente y la calidad de vida de la ciudad en su conjunto.





La visión y la práctica en el ciclo del agua: captarla, traerla a la ciudad, distribuirla, usarla, desecharla, sacarla de la ciudad o tratarla para su reutilización, presenta generalmente un impacto ambiental negativo de grandes dimensiones.

Un sólo ejemplo puede ayudar a entender lo que digo. Tomo el de la Ciudad de México que conozco mejor.

Toda el agua que surte la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es bombeada, para lo cual se estima

que se utiliza un 20% del total de la energía eléctrica que llega a la ciudad.

El agua se extrae en un 71,5% del propio subsuelo de la ciudad sobreexplotando el 85% de los acuíferos, lo que ciertamente tendrá un impacto en las futuras generaciones y lo tiene ya en el hundimiento de la ciudad. El resto viene de cuencas lejanas.

En un caso se bombea 60kms. desde una zona agrícola que vio afectada su productividad y la fuente de origen de uno de los ríos más importantes del país. En

el otro el agua se sube 1000m. y se bombea más de 100kms. Esta sola cuenca, una vez terminada tendrá un costo energético anual equivalente a 3.4 millones de barriles de petróleo con un valor de mercado estimado en 70 millones de dólares. Esto para traer 19 m3/seg. cantidad apenas mayor que la necesaria para accionar los excusados (W.C.) de la ciudad, suponiendo que todos los tuvieran. Sólo este útil aparato consume más de una cuarta parte de todo el caudal de agua disponible en la ciudad.

Para redondear el ejemplo, sacar el agua servida y la de lluvia de la ciudad implica la operación permanente de 63 plantas de bombeo con capacidad cercana a los 500m3 y el de muy pocas aún de tratamiento secundario y terciario. Pero además del gasto energético que esto implica, el principal impacto ambiental se da en la cuenca de otro importante río del país, el Río Pánuco, afectando, por tratamiento insuficiente, a extensas áreas agrícolas regadas con estas aguas, e incluso, llevando efectos contaminadores hasta la zona costera del Golfo de México en el que desemboca.

Si seriamente pensamos en la necesidad de abrir procesos de desarrollo urbano sustentable será necesario replantear profundamente los criterios técnicos y de gestión que utilizamos en la captación, distribución, uso y desecho del agua en las grandes ciudades.

Nuevamente aparecen micro proyectos realizados por ONGs y pobladores pobres que manejan en forma mucho más integrada, barata y ecológica el ciclo del agua. Sistemas en los que la vivienda deja de ser sólo el espacio habitable interior y se concibe conjun-

tamente con el solar o el patio como unidad en la que el ciclo del agua se realiza totalmente. Captación de agua de lluvia, separación de aguas servidas de la cocina y el baño, procesamiento aeróbico y anaeróbico, utilización de remanentes en riego de hortalizas, frutales o jardines. Sistemas secos de tratamiento de excretas que reducen el consumo de agua, sistemas colectivos que abren perspectivas a la aplicación de estas tecnologías.

*“Vivir en una ciudad como São Paulo provoca una sensación de frustración e impotencia al mismo tiempo que estimula y nos convence a buscar nuevas respuestas para los dramáticos efectos de la desigualdad, de la exclusión, de la degradación ambiental, de la falta de solidaridad y de la prepotencia de los intereses particularizados”.*

Pedro Jacobi -CEDEC-  
Sao Paulo-Brasil

Nuevamente surge la prepotencia burocrática con sus normas rigurosas y su falta de imaginación, para frenar el desarrollo de tantas y tantas opciones técnicas nuevas de amplio potencial transformador que se quedan en experiencias aisladas, muchas veces dolorosas por falta de apoyo para su experimentación y desarrollo técnico suficiente. De nuevo surge el cuestionamiento de cómo desarrollar y perfeccionar estas experiencias para su aplicación a gran escala y en espacios urbanos. Nuevamente surge la interrogación sobre cómo hacer accesible la tecnología alternativa, cara muchas veces o desconocida a las grandes masas de pobladores.

Desarrollo sustentable no es hacer más de lo mismo para todos, implica necesariamente realizar cambios profundos que requieren de amplios procesos de desarrollo tecnológico, participación social y transformación profunda de los sistemas de gestión urbana.

## CONCLUSIONES

Desarrollo urbano sustentable, implica reconocer la interrelación estrecha que se da entre medio ambiente natural y el producido por el hombre. Esto con el propósito de seleccionar, dentro de las múltiples opciones tecnológicas y de gestión, aquellas que armonicen mejor con el orden natural y que garanticen mayor equidad y control democrático de los procesos.

Desarrollo urbano sustentable implica una revisión radical y profunda de la tecnología vigente para garantizar un uso más racional de los recursos materiales y de la energía, y un tratamiento más adecuado de

los desechos; de los criterios de planificación urbana-regional; de las políticas centralistas, antidemocráticas y sectorizadas que orientan la gestión urbana; y de los estrechos y limitados espacios que se otorgan a las iniciativas, creatividad y capacidad de gestión de las organizaciones de la sociedad civil.

El desarrollo sustentable es inconcebible sin justicia social. De ahí que, es imposible concebirlo a partir del abandono de la responsabilidad fundamental que tiene el Estado respecto a la distribución equitativa de los bienes y servicios que la sociedad produce; de la enajenación de esa responsabilidad en el libre juego del mercado; de la anulación, restricción, o manipulación de todos aquellos procesos surgidos de la base social que se comprometen en la construcción de una sociedad más justa y ecológicamente sustentable.

En consecuencia, desarrollo urbano sustentable no es hacer más de lo mismo para atender rezagos y mejorar la calidad de los servicios. Tampoco puede partirse de negar las ciudades ni de pensar que las grandes aglomeraciones humanas dejarán de existir por el simple acto voluntarista de soñar opciones alternativas.

Antes de imaginar utopías urbanas verdes, será necesario cambiar muchas cosas. De otra forma, los sueños ecológicos y los diseños urbanos imaginarios no tendrán más futuro que el de servir a sociedades ricas o a sectores de alta capacidad económica en proyectos demostrativos aislados y elitistas.

No podemos dejar de soñar y de intentar concretar nuestros sueños, pero en el momento actual, cuando



grandes masas de población pobre llegan o nacen en las ciudades del Tercer Mundo y cuando la tecnología, la gestión y la forma como producimos, nos movemos y vivimos en ellas, nos aleja cada día más de la posibilidad de desarrollarlas en armonía con la naturaleza y de mejorar o al menos mantener en ellas la calidad de vida existente para nuestros hijos, sería muy grave dedicar nuestra energía a construir fantasías e ignorar nuestras más patentes realidades.

Los que más sufren las consecuencias de la pobreza, de la carencia de un lugar adecuado y sano donde vivir, de un medio ambiente degradado, han tomado en muchas ciudades la vanguardia. Levantando la vivienda como bandera, han abierto procesos de poblamiento urbano popular que podemos percibir por su concepción integradora e imaginativa como simiente de futuro.

Aún esto debe discutirse, pues para algunos entusiastas de la modernidad, el libre mercado, el neoliberalismo y la globalización de la economía, los barrios urbanos construidos y gestionados bajo iniciativa popular, no son sino el resultado de disfuncionalidades macro-económicas y expresión de las acciones de sobrevivencia a que se vieron forzados los sectores populares afectados por el desorden administrativo de los Estados benefactores. Efectos ambos que al corregirse mediante ajustes estructurales, más o menos profundos, permitirán a futuro resolver las carencias habitacionales dentro del libre juego del mercado.

Nos olvidamos fácilmente de la experiencia histórica, incluso de la relativamente reciente de los años 50

en que los Estados debieron iniciar su intervención en el campo de la vivienda ante la incapacidad de resolver los problemas crecientes de vivienda dentro de la lógica de operación del sector privado que trabaja para lucrar con quienes tienen capacidad de compra.

La fascinación actual no sólo lleva al olvido, sino que cierra las mentes a toda percepción de futuro diferente en la acción misma de las grandes masas empobrecidas. Mientras la aparición amenazante de los nuevos tecnócratas verdes se deja sentir en los foros internacionales, los pobladores concretan opciones que contienen ya la simiente de un posible nuevo modelo: socialmente justo y ecológicamente sustentable.

No veo en estas experiencias sólo la lucha por la sobrevivencia, sino la presencia muy clara de procesos democráticos, descentralizados integrales e integrados, plurales, complejos, autogestionarios, flexibles, desprofesionalizados que contrastan con las tendencias autoritarias, centralizadas, sectorizantes, homogeneizantes, reduccionistas, rigidizantes y de creciente dependencia en el control de “expertos”, que predominan en el modelo vigente.

Fortalecer la experiencia casi heroica que desarrollan los sectores populares, hacer conciencia de su potencial de cambio, luchar por la transformación necesaria en el papel que en todo esto juegan los Estados, tiene más fuerza transformadora hoy, que inventar la ciudad ecológica e imponer nuevas restricciones y normas rígidas que paralicen la enorme energía y la creatividad social.





L. TEJADA R - 1997

# Documento técnico sobre la ciudad latinoamericana: Gestión urbana para el siglo XXI, retos y propuestas\*

*Pablo Trivelli O.*<sup>1</sup>

---

\* Documento preparado para ser presentado al "Encuentro Latinoamericano y El Caribe de Alcaldes preparatorio de Habitat II", Rio de Janeiro, Brasil, 1° de Junio de 1995. El documento es un trabajo colectivo que continuará desarrollándose en base al aporte creativo de muchas otras personas e instituciones.

<sup>1</sup> Coordinador Regional del Programa de Gestión Urbana - PGU / Oficina Regional para América Latina y El Caribe.

<sup>2</sup> Es siempre difícil generalizar a nivel de Latinoamérica y El Caribe debido a las diferencias que hay en materia urbana entre países de la región. También debido a diferencias en términos de tamaño, nivel de desarrollo, situación político/institucional, políticas económicas y sociales, etc de los países. Sin embargo, a pesar de la variedad y la diversidad, hay aspectos que la diferencian respecto de otras regiones del mundo, y características que le otorgan una identidad que permite hablar de América Latina como un conjunto, tanto en lo que dice relación con los procesos urbanos que vive en la actualidad y los problemas que se enfrentan, como en los caminos de transformación económica, política, social y cultural que recogen los anhelos y prioridades más sentidas de la población.

## **E** Introducción<sup>2</sup>

El llamado de Naciones Unidas a la Cumbre de las Ciudades, Habitat II, tiene como propósito realzar el rol de las ciudades en el desarrollo humano. Las ciudades constituyen la matriz de la civilización moderna en el plano político (origen de la noción de la democracia), productivo y comercial (hoy industrial, financiero, informativo), cultural y tecnológico (hoy asiento de instituciones académicas y de las artes, foco de transformación e innovación).

En América Latina, la ciudad constituye un fenómeno multifacético donde se manifiestan muchos de los problemas que enfrentan las sociedades nacionales pero simultáneamente ofrecen un potencial enorme de desarrollo humano, oportunidades para mejorar la calidad de vida y para que sus habitantes puedan

realizarse más plenamente como personas y en términos comunitarios. También para la reconstrucción y afianzamiento de la democracia, para la atención y superación de las situaciones de pobreza crítica, para la generación de empleo y mejoramiento de la productividad, para la creación de un ambiente más propicio para la vida.

## La ciudad en Latinoamérica y El Caribe

América Latina y El Caribe es la región del mundo con el más alto grado de urbanización. En términos demográficos, tres de cada cuatro habitantes viven hoy en ciudades y se espera que esta proporción siga aumentando. En el plano económico las ciudades generan más de dos terceras partes del producto, atraen a los sectores más dinámicos, y además, reciben una fracción substantiva del excedente.

Las actuales modalidades de concentración de población y actividad económica generan serios desafíos en términos ambientales en el espacio urbano y su entorno regional. Pero los problemas más serios tienen relación con las concentraciones de pobreza que registran las ciudades, la falta de oportunidades y de acceso a servicios básicos que afecta a grandes contingentes de población.

El rol ascendente de las ciudades en la vida de las naciones ha ido más rápido que la modernización y adecuación de las formas de su gobierno, lo que se expresa parcialmente en la debilidad del régimen municipal.

Las ciudades constituyen una realidad que es parte integral de la vida de las naciones; por lo tanto es difícil entenderlas y tratarlas como construcciones ajenas a las regiones y a los países de los que forman parte y, lo que es más importante, a la vida internacional. Muchos de los problemas y potenciales que enfrentan las ciudades tienen su origen en políticas nacionales y fenómenos internacionales. Hay macrofactores que las condicionan, como las decisiones sobre ajuste estructural, la reducción del tamaño del Estado, las privatizaciones (especialmente de servicios urbanos), la apertura comercial y la globalización de la economía, la descentralización, la democratización de los gobiernos locales, etc.

Estadísticas demográficas señalan que al año 2000 cerca de un 80% de la población de América Latina y El Caribe vivirá en ciudades. Debido a la disminución de las tasas de crecimiento de la población y a la superación de los procesos masivos de migración rural-urbano<sup>3</sup>, se ha registrado una reducción de las tasas de crecimiento de la población urbana<sup>4</sup>. Hoy el crecimiento de las ciudades es fundamentalmente vegetativo y por migraciones entre ciudades, especialmente desde las más pequeñas hacia las ciudades medias y las áreas metropolitanas.

El mayor crecimiento urbano se concentra con singular fuerza en pocas áreas metropolitanas (en gene-

<sup>3</sup> Por cierto, hay varios países que aún registran procesos importantes de migración rural-urbana, como por ejemplo: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay.

<sup>4</sup> Las tasas de crecimiento de población urbana en la región han bajado desde un 3.9% en el período 1970-75, a un 2.9% en el período 1985-90 y se estima que llegaría a un 1.4% en el 2020-25.



ral ciudades capitales) y otras de tamaño medio. Este fenómeno, inédito en la historia de América Latina, representa un desafío formidable para la gestión urbana. A pesar de que las tasas de crecimiento de la población en estas ciudades ha ido decreciendo, en muchos casos deberán seguir absorbiendo grandes cantidades de población<sup>5</sup>.

Esta situación es irreversible. No tiene sentido pensar en frenar estos fenómenos demográficos, pues constituyen apenas una expresión de una transformación mucho más amplia de nuestras sociedades.

A esta situación es posible responder produciendo más y mejor ciudad, anticipando el crecimiento y encausándolo. Pues la fuerte presión demográfica implica

<sup>5</sup> Así por ejemplo, se estima que en la década del 90, Buenos Aires, con una tasa de crecimiento anual del 1.2% deberá absorber una mayor población de 1.5 millones en la década; Bogotá, con una tasa anual de 2.1% deberá recibir 1.2 millones; Santiago, con una tasa anual de 1.5% recibiría 0.7 millones.

una potente demanda sobre la ciudad: espacio donde vivir y techo, servicios básicos, servicios sociales, cultura, empleo, participación en la vida política, etc.

Los sistemas urbanos nacionales incluyen también una infinidad de ciudades más pequeñas y menores, que muchas veces quedan a su propia suerte. La falta de cohesión como conjunto y su escaso peso político individual, salvo raras excepciones, hace que pasen desapercibidas en el panorama de gobierno de las naciones, a pesar de los múltiples problemas que las aquejan.

### **La pobreza domina el panorama urbano, pero también la riqueza**

No solamente hay presión demográfica, sino también existe aquella que surge de la presencia de la población en situación de pobreza. Estudios recientes establecen que en la región son muchos más los pobres urbanos que los rurales y que su presencia en las ciudades es creciente.

Entre 1970 y 1990 el porcentaje de población pobre en las ciudades subió de 29% a 39%, lo que en términos absolutos significa un aumento de 44 millones a 115 millones de personas. Expulsados del campo, muchas veces trasladan su redundancia a las ciudades, o atraídos por expectativas ilusorias o reales de una vida mejor, el hecho concreto es que seguirán llegando a las ciudades, para quedarse.

Las proporciones de población en situación de pobreza alcanzan magnitudes del orden del 40% del total

de la población urbana, la mitad de los cuales están en condiciones de indigencia; lo cual genera presiones fortísimas sobre los servicios, la infraestructura y los suelos, así como sobre el sistema urbano en general.

Estos hogares pobres no están en la ciudad en forma abstracta. Se asientan en la urbe siguiendo pautas claramente definidas de segregación residencial y delineando ciudades dentro de las ciudades. Si bien algunas de ellas encuentran lugar en zonas céntricas deterioradas, la expresión más frecuente se ubica en las áreas periféricas, donde los asentamientos se desarrollan en las peores condiciones urbanas, en términos de dotación de servicios, equipamiento comunitario, situaciones ambientales precarias y una pésima accesibilidad a las oportunidades urbanas<sup>6</sup>.

Se suman, de esta manera, la marginación económico-social con la marginación ecológica, generando una situación en la cual se reproducen al interior de la ciudad condiciones estructurales y procesos de causalidad circular que agudizan la pobreza y generan serias restricciones para que sus habitantes puedan superarla.

Porque estas ciudades dentro de la ciudad, con su particular modalidad de asentamiento, condicionan una serie de hechos negativos: 1.- Que es más caro ser pobre, porque los pobres de la ciudad pagan por una misma canasta básica mucho más que las personas de mayores ingresos al no tener acceso a los me-

canismos más modernos de comercialización. 2.- Además tienen costos de transporte mucho más altos en tiempo de viaje y en dinero, debido a las mayores distancias que deben recorrer<sup>7</sup>. 3.- Hay menor dotación de equipamientos. 4.- Hay menores oportunidades de trabajo, en parte debido a las grandes distancias a los centros de empleo. 5.- Hay problemas serios de seguridad ciudadana y de violencia que establecen verdaderos “toques de queda” en las horas nocturnas. 6.- La ausencia de servicios básicos condiciona una situación ecológica/sanitaria muy desfavorable que afecta negativamente la salud. 7.- Los Municipios que cubren estos sectores de la ciudad tienen una base económica más precaria que aquellos donde se concentran las actividades económicas o las zonas residenciales más acomodadas.

Hay un claro consenso en el sentido que la acumulación y el crecimiento de la población urbana en situaciones de pobreza e indigencia constituye un gran desafío moral si se desea hablar de comunidades urbanas y convivencia ciudadana. Desde el punto de vista político, tal vez éste sea el tema más complejo y más explosivo del próximo siglo: no habrá paz, no habrá democracia plena ni sentido de ciudadanía, mientras subsistan las graves carencias, contrastes y las escandalosas diferencias que viven nuestras ciudades más que en ninguna otra parte del mundo.

<sup>6</sup> En muchas ciudades la marginación económico/ecológica incorpora también problemas de exclusión social, de carácter étnico y cultural.

<sup>7</sup> Es notable que en muchos programas de vivienda social, debido a las grandes distancias a las cuales se localizan respecto de la ciudad, (sus centros de servicio, comercio, educación, cultura y empleo) hace que el dividendo anual que paguen sus habitantes por la adquisición de una vivienda sea inferior al costo en que incurre la familia en materia de transporte, es decir, la familia paga de su presupuesto familiar más en transportarse para acceder a la ciudad, que lo que paga por adquirir una vivienda.

Desde un punto de vista económico social llama poderosamente la atención el hecho de que las cifras de desempleo abierto urbano fluctuaban en 1992 entre 5% y 8% en muchos de los países, en circunstancias que la proporción de la población de pobres e indigentes llegaba al 40% en las ciudades. Esto deja en evidencia un grave problema económico social: la incapacidad del sistema de absorber en forma productiva y con una remuneración razonable a una fracción tan amplia de sus habitantes, que desarrolla estrategias de supervivencia en el vasto universo de que se ha denominado como el sector informal urbano.

Las particulares tendencias de los mercados laborales caracterizadas por un aumento de la oferta de trabajo (tendencias demográficas y oferta creciente de empleo femenino), la desregulación de los mercados laborales, el aumento de los subcontratos por parte de las grandes empresas, el rezago que ha sufrido el salario mínimo real en muchos países y la baja absorción de empleo de muchos de los sectores más dinámicos, condicionan una precarización del empleo y una tendencia a la informalidad.

En flagrante contraste con las consideraciones sobre la pobreza y su impacto sobre la cuestión urbana, es necesario plantear que hay una fuente de cambio y de presión sobre las ciudades que origina en el impacto que pueden llegar a tener los aumentos de ingreso y el consumo, especialmente de los estratos más acudados.

Al histórico flujo de excedente económico hacia las grandes ciudades y la consecuente concentración te-

rritorial de la riqueza, se suma hoy el impacto de los sectores más dinámicos de la economía (que se asientan en las principales ciudades) sobre el nivel y la distribución del ingreso. Las tasas de crecimiento económico que registran algunos países, aún sin cambiar la distribución del ingreso, podrían hacer aumentar el ingreso de los estratos más altos de la población, generando fuertes demandas adicionales sobre la ciudad: comunicaciones, energía, agua potable y alcantarillado, servicios de la más variada índole, pero sobre todo, demandas de espacio de todo orden, particularmente de vialidad y transporte. Esto genera a su vez demandas de inversión pública<sup>8</sup> y efectos sobre los precios del suelo<sup>9</sup>.

Se configura así uno de los muchos ejemplos que dejan en evidencia que de no alcanzar mecanismos de acuerdo y concertación que realcen el bien común, el carácter colectivo de la ciudad como construcción social, que permitan subordinar los intereses individuales, las ciudades se encuentran ante situaciones que pueden llegar a ser altamente conflictivas, pues la suma de los intereses particulares no lleva a la construcción de la ciudad<sup>10</sup>.

8 Como por ejemplo en el caso de la vialidad urbana. El aumento del parque automotor está generando problemas mayúsculos de congestión, lo que a su vez genera una enorme presión sobre los fondos públicos de inversión para mejorar la vialidad, compitiendo por recursos escasos que podrían destinarse alternativamente a prioridades sociales.

9 Que impactan encadenadamente sobre toda la ciudad, incluyendo los espacios que ocupan los hogares más pobres, que son empujados por el mercado de suelos hacia periferias más lejanas de la ciudad.

10 Debe dejarse en claro que ésto no significa abogar por las tesis de crecimiento cero, sino más bien por un mejor gobierno de la ciudad

## Rol económico de las ciudades

Las ciudades han llegado a desempeñar en la actualidad un rol económico fundamental a consecuencia de la concentración de actividad económica en los espacios urbanos. Una fracción creciente de PIB se genera en las ciudades y se espera que esta tendencia se acentúe, en la medida que las actividades más di-

*“Mi ciudad tiene luz, color, olor y movimiento y la siento viva como el lugar en que todos se encuentran. Este encuentro con los otros y con sus cosas es lo que en ella más me emociona. Pienso que por suerte para mí, mi ciudad Valparaíso, como seguramente también hacen a otros otras ciudades, me da este encuentro sin alejarme de lo que siempre me dio el campo: el asombro por la vida que surge y que crece cada día.”*

Maribel Rubio  
Valparaíso-Chile

námicas se localizan en áreas urbanas, buscando las ventajas de la dotación de infraestructura y de servicios de apoyo a las empresas (especialmente del terciario moderno), centros académicos y focos de innovación tecnológica, pero sobre todo, mano de obra altamente calificada en mercados laborales fluidos, y la presencia del poder político. Simultáneamente hay una proliferación de empleos menos productivos y la vasta presencia del sector informal.

Parece necesario trabajar el tema al menos desde la perspectiva de a) la relevancia que tienen las ciudades en el desarrollo económico nacional y sus implicaciones sobre la gestión urbana; b) la necesidad de incorporar la realidad urbano/regional a las políticas nacionales de desarrollo.

Se hace fundamental superar la visión parcial de la cuestión urbana y la gestión de las ciudades como algo restringido a la planificación física, los servicios básicos y fenómenos de carácter local. Entender que las ciudades hacen una contribución determinante en la vida económica de los países, a fin de reconocer explícitamente el rol económico que les corresponde y dotarlas de los recursos y facultades para que puedan atender adecuada e integralmente la cuestión urbana, tanto en el interés de las ciudades mismas, como de la nación.

Por otra parte, la desvinculación de la política económica con la política social tiene consecuencias muy negativas en las estrategias de desarrollo, pero más aún cuando ambas no tienen vínculo alguno con la política urbana (cuando ésta existe) o ignoran comple-



tamente la variable geográfica, la gestión del territorio, las ciudades. Como si estas políticas no tuvieran profundas implicaciones sobre el desarrollo territorial y la vida urbana. Como si la pobreza no tuviera pautas de localización geográficas claramente discernibles en el territorio de las naciones y de las ciudades, que hicieran necesaria la incorporación de la variable espacial y la lógica de la operatoria urbana a la política económica y social.

Tanto los desafíos de empleo y productividad, como aquellos de mayor competitividad que surgen de la apertura comercial, inducen a hacer mayores esfuerzos por contar con ciudades mejor preparadas, gestionadas y dotadas para cumplir su rol económico. Esto implica, entre otras cosas: una dotación de infraestructura y seguridad de servicios que garantice un flujo expedito de información (teléfonos, fax, email), personas (aeropuertos y carreteras) y mercaderías (redes y medios de transporte); servicios básicos y redes de infraestructura urbana que operen con un mínimo de eficiencia y seguridad (electricidad, gas, agua, alcantarillado, recolección y disposición de residuos sólidos, etc.); condiciones ecológicas compatibles con estándares internacionalmente aceptados.

Complementariamente surgen varios campos de acción en que se detectan importantes iniciativas: la simplificación de normas y reglamentos urbanos a fin de facilitar la iniciación y operación de actividades económicas, sin vulnerar la seguridad del trabajo, las condiciones ambientales y la armonía urbana; la apertura de mecanismos y procedimientos que permitan una participación del sector privado en las inversiones



de vivienda e infraestructura urbana y la gestión de servicios, a fin de aliviar las demandas financieras que recaen sobre el sector público en el desarrollo urbano; aplicación de nuevos y creativos mecanismos de financiamiento urbano, especialmente a través de la captación de plusvalías; el cobro de tarifas por servicios que cubriendo los requisitos operacionales de las empresas, salvaguarde el interés de los más pobres; en resumen, medidas de gestión que contribuyan a crear una ciudad que funcione más eficientemente.

Dada la fuerte carga de externalidades que se generan sobre la ciudad, será necesario desarrollar mecanismos expeditos que permitan una gestión urbana en la que los agentes económicos asuman la responsabilidad total de los efectos negativos que puedan ejercer sobre la ciudad.

En suma, se trata de lograr una competitividad no perversa, es decir, no basada en la degradación del trabajo y la calidad de vida, sino en un sistema sustentable en términos medioambientales, socio-políticos, económicos, con una administración pública eficiente.

## El medio ambiente urbano

Las grandes concentraciones de población y actividad económica en espacios reducidos del territorio, la falta de cobertura de servicios básicos de agua, alcantarillado, recolección y disposición de residuos sólidos (domiciliarios, industriales y hospitalarios), el masivo consumo de energía, condicionan una acumulación de problemas medio-ambientales en las ciudades mismas y en su entorno natural de sustentación, que va minando la sustentabilidad del desarrollo de las ciudades.

Condicionan esta situación una multiplicidad de factores entre los que se cuenta la falta de conciencia, el derroche, la situación de pobreza de tantos ciudadanos, pero también el comportamiento de los más ricos, el manejo de recursos renovables como si fueran inagotables (considérese por ejemplo las enormes pérdidas que en forma casi generalizada tienen las empresas de agua potable), la evacuación de aguas servidas a los cauces (que luego revierte en forma de agua y

alimentos contaminados), la mentalidad individualista que no logra incorporar en la conciencia una visión comunitaria, etc.

Hay en esta materia una vasta tarea que requiere un esfuerzo integral, de carácter sistémico, en cuya agenda se ha identificado caminos alternativos de color marrón y verde.

Las actuales modalidades de concentración de población y actividad económica generan serios desafíos en términos ambientales en el espacio urbano y su entorno regional.

## Gestión urbana

Son pocos los países que han abordado integralmente el tema de la administración del territorio definiendo con precisión una distribución de competencias y responsabilidades asociada a una asignación presupuestaria entre el gobierno central, gobiernos regionales o estatales y gobiernos y autoridades locales, que como parte de esta tarea hayan definido con claridad la naturaleza misma del gobierno urbano, sus roles y funciones, más allá de los planteamientos formales que se expresan en las leyes.

Los procesos de descentralización, incipientes aún en muchos países, han permitido abordar parcialmente esta materia, pero aún queda un largo camino por recorrer para que se le asigne a los gobiernos locales un carácter de actor relevante en la gestión del desarrollo, en que se supere la tradicional tarea de administración territorial y la prestación de algunos

servicios locales. Entre los obstáculos para lograr tal objetivo, no sólo hay condicionantes externos, sino también de la autopercepción del rol que tienen los mismos Municipios.

Los gobiernos locales en buena medida entienden tradicionalmente su función como una fiscalización de normas asociadas a un proyecto físico de ciudad. Será fundamental estimular una transformación de esta actitud burocrática controladora por una de promoción del desarrollo, movilizadora y de articulación de actores en pos de objetivos acordados colectivamente, entendiendo que la construcción de la ciudad es una tarea permanente que requiere del concurso y la participación de la ciudadanía y todos los actores relevantes.

En esta región del mundo suele centrarse la búsqueda de soluciones a los problemas urbanos, y de todo orden, en la promulgación de nuevas leyes, normas y reglamentos. No es que en materia de gobierno local falten leyes, reglamentos, ordenanzas y normativas. Tal vez haya demasiadas, y, más aún, equivocadas o políticamente intencionadas. Una de las consecuencias perversas de la maraña normativa es que se ha generado en muchos casos una vasta ciudad ilegal, informal, irregular o clandestina, que coexiste con una fracción minoritaria regida efectivamente por la legalidad vigente<sup>11</sup>.

Esta situación tiene importantes consecuencias adversas, particularmente sobre los más pobres en el

<sup>11</sup> Debe quedar en claro que ésto no sólo afecta a los desarrollos urbano-residenciales de los más pobres sino que abarca también muchas veces a sectores productivos y residentes de estratos medios.

plano ambiental, económico, social y político. Pues, el manejo arbitrario y discriminatorio de lo que es la irregularidad que se tolera y la que se reprime, es motivo de clientelismo y corrupción. Se hace necesario reformar el marco jurídico urbanístico (ordenándolo, simplificándolo, modernizándolo y flexibilizándolo) con vistas a reconocer la ciudad de los pobres, facilitar el desarrollo económico/social y hacer más expedita la administración de la ciudad. La propuesta de preparar un Código Urbano puede abrir un camino de solución, que aún no se concreta en esta región del mundo<sup>12</sup>.

Los gobiernos locales ofrecen, por su proximidad a la población, un potencial para la construcción de la democracia. En la última década han habido muchos países de la región que han adoptado la elección de autoridades locales. Es un gran avance pero insuficiente cuando no se establecen estímulos a la formación de organizaciones de actores urbanos ni se abren canales expeditos de participación.

La construcción de una ciudad democrática requiere de ciudadanos en el propio sentido de la palabra, y para eso hay un largo camino que recorrer, en el cual le cabe también una responsabilidad a los municipios. La formación de ciudadanos se hace en parte con la práctica cotidiana de gobierno local, con acciones de gobierno fundadas en la legitimidad y el consenso, acciones que tengan eficacia social y capacidad movilizadora, que vayan dando cuerpo a una democracia participativa.

<sup>12</sup> A pesar de lo anterior, y considerando el carácter uniforme que tienen las legislaciones municipales, si sería muy positivo que se reconociera la diversidad que existe en la realidad de los gobiernos locales.

Es necesario identificar y estimular la organización de los agentes involucrados en la operatoria y la construcción de la ciudad, que son muchos y muy variados (públicos y privados, religiosos y laicos, académicos y culturales, comerciales) y abrir canales de participación e instancias de debate y diálogo amplio, pluralista, informado, transparente, no sólo para identificar los problemas prioritarios y las oportunidades de solución, sino que también para elevar la vista y mirar con más largo plazo<sup>13</sup>.

Parte de esta tarea primordial consiste en construir, en forma colectiva, un proyecto de ciudad que recoja los anhelos y aspiraciones de la ciudadanía, y que los comprometa en su logro a través de sus energías e ilusiones. Un proyecto que estimule un liderazgo claro de la autoridad urbana capaz de promover e impulsar el proyecto de ciudad que se acuerde. Será necesario que al elaborar dicho proyecto se entienda y se acepte que en muchos casos, la mayoría de los ciudadanos son de hogares pobres, y que han llegado a la ciudad para quedarse.

Las dificultades de los gobiernos locales también se relacionan con las dotaciones de personal calificado y los instrumentos de planificación y gestión. Por diferentes motivos, el recurso humano municipal deja que desear en muchos casos. Por otra parte persiste el énfasis casi exclusivo en la utilización de instrumentos de planificación física sin que se haya modernizado el instrumental existente ni se haya creado y

aplicado un arsenal de nueva generación, más acorde con las tareas más amplias que debe desarrollar el municipio para una gestión urbana integral.

Tema aparte constituye el gobierno de áreas metropolitanas, que salvo raras excepciones, no ha sido resuelto ni se encuentra en vías de solución. Hay, por cierto, esfuerzos parciales con logros interesantes en temas sectoriales (la disposición de residuos sólidos, la gestión de tránsito, etc.), pero, en el caso de ciudades primadas de grandes dimensiones, la concentración del poder en una sola autoridad podría ser de tal magnitud que desequilibre el sistema político nacional.

El protagonismo de las ciudades es un hecho, la mayor relevancia que puedan adoptar los municipios en la gestión urbana y del desarrollo es algo que aún está por verse. Lo que debe quedar claro es que no llegará en forma gratuita y generosa, como una dádiva, sino que será la consecuencia de una pugna política en la que los municipios deberán tomar un rol de liderazgo con el respaldo de la ciudadanía y otros actores relevantes.

## **Necesidad de políticas urbanas nacionales**

Como situación de contexto general, hay una carencia marcada de políticas urbanas, una ausencia de políticas nacionales de desarrollo urbano, cualquiera sea la acepción que se dé a este término: ya sea como una postura del poder público respecto al sistema urbano nacional, ya sea como una orientación respecto al rol y funcionamiento de las ciudades. Hay por

<sup>13</sup> Se busca por esta vía poder iniciar un camino que permita superar la corrupción, el clientelismo y la condición de botín que suele otorgarse al poder local.

cierto notables excepciones en varios países, pero en lo fundamental no hay políticas urbanas en los países de América Latina y El Caribe.

Por lo general, no hay una comprensión de la ciudad como un todo orgánico, como una construcción so-

cial, como un ente político, económico y cultural integrado e interdependiente. Como consecuencia, lo que normalmente sucede es que la ciudad es entendida y tratada en términos fragmentarios según las urgencias del momento: agua, alcantarillado y saneamiento, vialidad y transporte, seguridad ciudadana, medio



ambiente, contaminación, suelo y vivienda, equipamiento, prevención de catástrofes, etc., pero la ciudad en su conjunto, entendida como una construcción social con todas las interdependencias que hay entre estos elementos sectoriales, normalmente no existen ni en el marco institucional de gobierno urbano, ni en el plano conceptual para la definición de políticas<sup>14</sup>.

Por lo demás, en un contexto democrático, es posible constatar que la ciudad no está en la agenda de los partidos políticos. Una expresión de lo cual, es que por lo general no aparecen postulados claramente definidos sobre la ciudad en las propuestas de gobierno en las campañas presidenciales, donde se supone debieran reflejarse las máximas prioridades del desarrollo nacional. Efectivamente, al estudiar las campañas políticas de muchos países en la región, y analizar las bases programáticas de los candidatos, parece que fueran países sin ciudades, pues no aparecen responsabilidades de gobierno sobre la materia.

Otra expresión de la ausencia de políticas urbanas es la carencia de paradigmas o de ideales respecto a la ciudad; no queda claro qué se espera, cuál sería la situación o el rol ideal del sistema urbano o de las ciudades. Dicho en otras palabras, no se ha definido un norte, un proceso, un camino a seguir.

Este fenómeno también se registra a nivel de la población urbana, pues parece no haber una identidad con su hábitat, una visión de la ciudad como construcción social fruto de un esfuerzo común. El liberalismo individualista que se hace cada día más presente en nuestra cultura, ha hecho perder de vista la necesaria convivencia que se da en la ciudad moderna y la perspectiva de la ciudad como una construcción comunitaria.

Es difícil definir un ideal compartido cuando son tantos y tan variados los ángulos, perspectivas, e intereses de las múltiples personas e instituciones que operan en el ámbito urbano. Por eso más que un ideal abstracto que compatibilice los intereses en juego, la tarea y el desafío, consiste, al menos parcialmente, en la búsqueda del bien común a través de la creación de mecanismos de concertación de intereses y resolución de conflictos, lo cual significa diseñar mecanismos políticos adecuados realzando el rol de la política en el manejo de la ciudad, es decir, democratizando la polis.

No es por casualidad que la palabra polis, que significa ciudad en griego, esté también en la raíz de la palabra política; la política es consustancial a la ciudad y curiosamente la política hoy día ignora a la

<sup>14</sup> La falta de manejo, de comprensión, y de prioridad de la cuestión urbano/regional se evidencia en aquellos casos en que en la práctica, los mayores impactos de la administración pública sobre las ciudades y sobre la expresión del desarrollo territorial de las naciones, la toman los ministros de hacienda y/o los ministros de economía, sin ni siquiera tener en cuenta la existencia de las ciudades y los impactos que sobre ellas se generan. Los ministros del ramo, por lo general no toman parte en estas decisiones. La modernización del Estado y la redefinición de su rol, la privatización de los servicios básicos y la infraestructura urbana; la descentralización, etc., configuran toda una gama de decisiones políticas, en las que frecuentemente no toma parte la autoridad encargada del desarrollo urbano cuando la hay. Por otra parte, esto también queda en claro cuando se analiza el impacto de medidas de política económica como la apertura comercial, que implica una reasignación de recursos, funcional primero, pero también geográfica, que tiene un impacto evidente sobre el desarrollo territorial y sobre el sistema urbano.

ciudad. Será necesario entonces devolver a la ciudad lo que le pertenece, politizando y democratizando la polis. Pero por otro lado, esto también significa contar con ciudadanos. Porque hoy se tiende a calificar como tal al habitante urbano, a pesar de que actúa principalmente como usuario, como consumidor, incluso en el plano político cuando prevalecen esquemas clientelistas. Será necesario también, abordar una tarea político-cultural de educación y acción cívica para repoblar la ciudad con ciudadanos, en el más propio sentido de la palabra. Hay pues, una ineludible tarea político-cultural de transformar la interdependencia forzosa y necesaria que hoy se da a través de las relaciones mercantiles, en una cuestión deliberada y consciente, que estimule la formación de una real y propia comunidad urbana.

Finalmente, es necesario establecer que no sólo hay problemas en nuestras ciudades; también contienen una fuerza creadora y pujante que se manifiesta por doquier en el diseño e implementación de soluciones innovadoras de la más variada índole, en experiencias que merecen ser difundidas, tanto por sus logros, como por los procesos en los cuales se sustentan. No es por casualidad que surjan opiniones versadas, que sostengan que América Latina es un continente de esperanza.

### **Antecedentes para la definición de áreas programáticas prioritarias**

La variedad de propuestas de posibles líneas programáticas, requisitos de transformación y acción de los gobiernos locales en la región, que surgen de las

múltiples contribuciones de los especialistas consultados, que en muchos casos se basan en el conocimiento directo de experiencias de gobierno local y/o en desarrollos conceptuales, podrían agruparse en cuatro grandes áreas: los gobiernos urbanos y la democracia local; la solidaridad y las políticas sociales; la sustentabilidad y las condiciones ambientales; la eficiencia y la competitividad.

### **Gobierno urbano y democracia local**

No cabe duda que sin un liderazgo público será difícil abordar muchos de los problemas que aquejan a las ciudades. El mayor protagonismo de los gobiernos locales no se define sólo a escala de cada ciudad sino que también a nivel nacional, por lo que será fundamental el afianzamiento de las asociaciones de municipios/alcaldes a fin de luchar por una ampliación de los espacios de gobierno, las competencias y los recursos dentro del marco político institucional de la administración interior del Estado.

El fortalecimiento de los gobiernos urbanos no sólo pasa por ganar espacio dentro de la administración pública sino también por un esfuerzo interno de modernización que abarque la administración municipal misma, la gestión de los servicios, la relación con la comunidad (ej.: ventanilla única), las tarifas y sistemas de cobranza, los sistemas de información y catastro para la planificación. Esto en el plano técnico burocrático administrativo. Porque el fortalecimiento más importante provendrá de una ampliación de las instancias de concertación del gobierno local con las personas e instituciones locales, la participación efectiva



y el diálogo fluido y transparente. Pero también, en base al respeto y el trato digno a los ciudadanos y la eficiencia en la prestación de servicios.

Una iniciativa que está siendo implementada en varios gobiernos urbanos de la región consiste en la implementación de procesos de planeación estratégica orientados a la formulación de un proyecto de ciudad en base a una convocatoria amplia, que en otras regiones del mundo ha logrado despertar la adhesión, la movilización y la identificación de los habitantes con sus ciudades. Los objetivos más generales podrían estar orientados por la búsqueda de consensos en torno a una ciudad solidaria en lo social, competitiva en lo económico, sustentable en lo ambiental, y eficiente y gobernable en lo público.

En particular surgen tres frentes de problemas, además de los ya tratados: el manejo de suelo urbano, especialmente en términos de acceso para los más pobres; la violencia urbana, que corroe las bases mismas de la convivencia ciudadana; el transporte urbano, que a consecuencia de la invasión del automóvil particular, amenaza con paralizar la operatoria de las ciudades e impone serios problemas ambientales.

### **Política Social y pobreza**

Las situaciones más o menos generalizadas de pobreza originan en estructura y modelos nacionales de desarrollo, y su concentración urbana no significa que sean consecuencia de la vida misma en las ciudades. Sin embargo, los gobiernos locales podrían tener un papel sustantivo que jugar en las políticas sociales para combatir la pobreza.

Por un lado como parte de las políticas sociales definidas a escala nacional, cuya implementación podría adaptarse a las condiciones y particularidades a través de los gobiernos locales. Particularmente en la definición de actividades y programas específicos y la focalización de los Fondos Sociales. Son oportunidades en las cuales los Municipios deberán tomar iniciativas.

Por otro lado, a través de las políticas urbanas mismas, asumiendo tareas en materias como la expansión de los servicios básicos, y la simplificación de normas y reglamentos para regularizar las situaciones de ilegalidad, la activación de políticas de vivienda y suelo urbano, la ampliación y el mejoramiento de los servicios de educación y salud, la integración cultural,



social, económica y física a través de programas integrales de mejoramiento de barrios, incluyendo obras físicas de infraestructura, equipamiento comunitario, organización social y sistemas de transporte colectivo.

Un área menos explorada donde sin embargo hay experiencias interesantes, es la promoción del empleo y fomento a la economía popular y un sector de la pequeña industria a través de la capacitación, el acceso a conocimientos científico-técnicos y el crédito, y el apoyo a través de servicios a la producción. Las incubadoras de microempresas y las escuelas taller ofrecen opciones de gran interés.

Hay en el ámbito organizacional un vasto potencial movilizador, no sólo a fin de establecer una mayor fluidez de interlocución con los gobiernos locales, sino también para definir prioridades de acción, focalizar las iniciativas municipales, movilizar las energías de los grupos organizados y fortalecer la identidad local. Una base organizativa sólida permitiría actuar en forma más expedita con los programas nutricionales de salud pública, prevención de violencia, promoción cultural, etc.

En materia de género, hay una amplia tarea potencial del gobierno local, ya que la mujer, como jefe de hogar, es particularmente vulnerable y debe soportar una sobrecarga a veces brutal como pareja, madre y trabajadora, a lo cual se suman situaciones bastante generalizadas de violencia intradomiliaria.

Hay también experiencias pioneras en prevención y control de violencia urbana, así como en el establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos,

que contribuyen al menos parcialmente al acceso de los pobres a la justicia. La protección de los niños de la calle es otro problema que está siendo abordado activamente por múltiples municipios de la región.

El rol que puedan jugar los municipios en la política social es un frente de acción que va ampliándose a medida que avanzan los procesos de descentralización y se va perfilando en base a las experiencias concretas que surgen de la región. Hay una infinidad de iniciativas valiosas, pero dispersas, que será necesario sistematizar para definir un camino coherente de política social municipal.

### **Sustentabilidad ambiental urbana**

Las posibilidades de construir una ciudad sustentable dependen del desarrollo de una gestión que asuma los problemas heredados, transforme sus condiciones actuales y genere condiciones de seguridad y equidad hacia el futuro.

Indudablemente que enfrentar el tema ambiental urbano es difícil, en vista que se trata de un problema multicausal, multiforme y sistémico, en el que están presentes actores sociales de diversa condición. Pero también porque no se tiene conciencia real del problema y porque las prioridades están mal construidas. Tal situación requiere de la construcción de un “pacto ambiental” que asuma de manera integral y colectiva una problemática que supera los marcos urbanos. Pero también, que la participación es uno de los ejes centrales, lo cual supone diseñar una institucionalidad que permita la integración de la población y no su marginamiento.

La ciudad es una forma ambiental artificial, construida y producida por el hombre. Es un proceso sin fin, perfectible. De allí que una propuesta ambientalista para la ciudad deberá corregir los problemas heredados y las necesidades actuales, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. En otras palabras: la ciudad, por ser la obra más grande e importante de la humanidad, que va a seguir reproduciéndose, debe encerrar en sí misma la viabilidad de establecer su equilibrio ambiental. Esto significa: construir una nueva lógica de desarrollo urbano, donde lo ambiental tenga la prioridad del caso.

Formación de una cultura de conservación y de riesgo, construida sobre la base de una concientización de la ciudadanía que permita apropiarse de su realidad y emprender la defensa de su futuro. De allí que se debe generar un debate alrededor de las propuestas, con el fin de lograr consenso, apoyo y participación. Pero también a que el Estado defina acciones de regulación, prevención y organización que permitan absorber de mejor manera los distintos efectos.

Definir una clara política ambiental integral, sistémica y complementaria con la de desarrollo urbano, que rompa los planteos sectorialistas y le dé la real dimensión que tiene, como componente de la calidad de vida, del funcionamiento de la ciudad y de su sustentabilidad. Tres movimientos son centrales: diseño de políticas globales (legislación clara, propuestas abarcativas), construcción de un marco institucional descentralizado y participativo (municipalización, definición de competencias) y la generalización de casos exitosos (participación, tecnología, etc.).

## Competitividad y eficiencia productiva

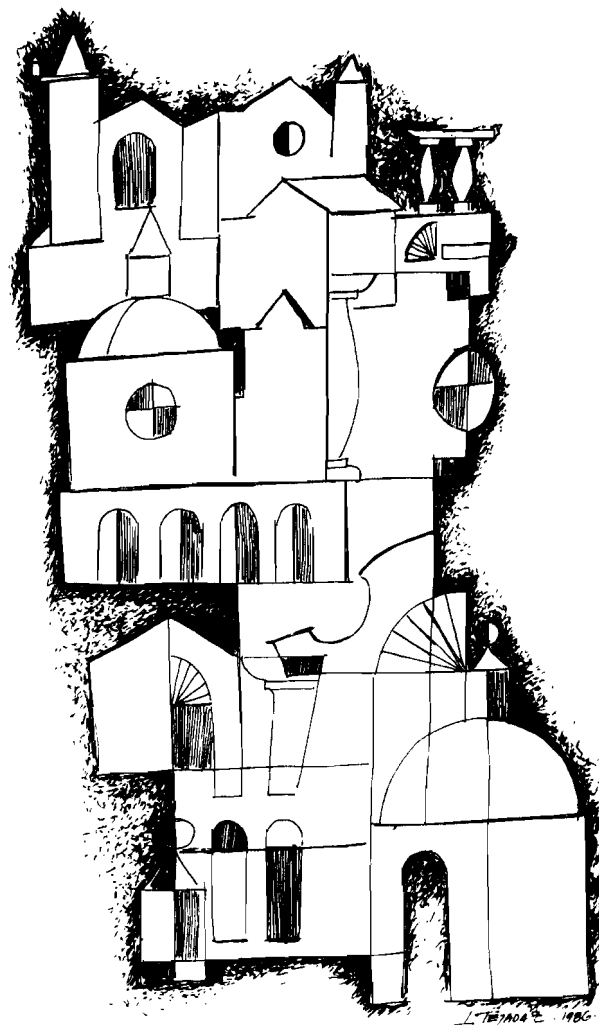
Los desafíos de la competitividad de las ciudades deben ser elaborados simultáneamente a escala nacional regional y local, en la medida que conforman un sistema productivo integrado. Hay roles y tareas a cada nivel. El de las ciudades consiste básicamente en proveer un ambiente propicio para un desarrollo efectivo y eficiente de las actividades productivas.

Hay ciertos requisitos básicos ineludibles: las infraestructuras básicas y los servicios urbanos, no sólo en términos de cobertura sino también de calidad y seguridad de servicios; especialmente en las telecomunicaciones y los flujos de personas y mercaderías; la existencia de mercados laborales fluidos; condiciones ambientales compatibles con estándares internacionalmente aceptables; el desarrollo de un sector terciario moderno como soporte a la producción.

Complementariamente surgen varios frentes en los que puede haber un aporte positivo de los gobiernos locales: la simplificación de normas y reglamentos; una actitud empresarial abierta al desarrollo de iniciativas mixtas y la concertación más amplia en torno a un proyecto de ciudad que incluya explícitamente una estrategia de desarrollo económico urbano; la calificación del trabajo tomando liderazgo para concertar con las universidades y centros de capacitación técnico profesional; pero también haciendo un esfuerzo para garantizar una calidad de vida urbana (cultural, ambiental, de seguridad, etc.) que permita atraer y retener la fuerza de trabajo altamente calificada. (24)

**Contribuyeron a la elaboración de este documento:**

Carrión Mena Diego  
Carrión Mena Fernando  
Cataldo Uribe Jaime  
Clichevsky Nora  
Coraggio José Luis  
Erundina de Sousa Luiza  
Etchegaray Aubry Alberto  
Fernandes Marlene  
Jaramillo Villegas German A.  
Jordán Fuchs Pablo  
Leal Spengler Eusebio  
Lungo Uclés Mario  
Marino de Botero Margarita  
Mingo Marinetti Orlando  
Miró Carmen A.  
Moreno Toscano Alejandra  
Negrón Marco  
Pírez Pedro  
Prado Salmón Fernando  
Prosperi Meyer Regina  
Ramírez Ocampo Augusto  
Reboratti Carlos  
Reese Eduardo  
Rodé Patricio  
Rodríguez Alfredo  
Rolnik Raquel  
Salgado Germánico  
Schelotto Salvador  
Singer Paul  
Torres Lara Jaime  
Yujnovsky Oscar  
Ziccardi Alicia



# CONVOCATORIA

## Gestión Urbana para una ciudad solidaria, sustentable, eficiente y habitable en el siglo XXI

El Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas está activando una convocatoria para identificar, documentar y difundir experiencias positivas de gestión urbana y mejoramiento del hábitat a fin de realzar la contribución de América Latina y El Caribe a la Cumbre Mundial de las Ciudades, Hábitat II. Esta convocatoria cuenta con el respaldo de la Red de Asociaciones Municipales de América Latina, la Organización Regional de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la International Union of Local Authorities, Capítulo Latinoamericano (IULA), la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), y la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIIC).

Esta iniciativa, que complementa el trabajo de las comisiones nacionales Hábitat II y las convocatorias regionales que están haciendo instituciones como CIUDAD, FIIC y UNIAPRAVI, tiene como propósito sistematizar el conocimiento de experiencias positivas, documentarlas y estimular un proceso de análisis, reflexión e intercambio, contribuyendo sobre la base de experiencias concretas al debate sobre alternativas de solución a los retos que presentan las ciudades hoy y los desafíos que representan para el mañana.

Como estímulo a la presentación y documentación de casos, se está gestionando el financiamiento de 20 pasajes ida y regreso a Estambul, a fin de que los actores de sendas experiencias seleccionadas puedan presentar directamente sus experiencias en la Conferencia Hábitat II.

Pueden presentar documentos los actores directamente involucrados en experiencias relacionadas con la construcción, gestión y mejoramiento de las ciudades, que a su juicio hayan significado un aporte para enfrentar exitosamente algún problema urbano, que haya tenido efectos tangibles en el mejoramiento de las condiciones de vida urbana; que haya significado la movilización de varios actores; que además sea una experiencia sustentable con potencial de replicabilidad. Se recibirán antecedentes hasta mediados de Enero 1996.

Para mayor información, dirigirse a la Secretaría Ejecutiva de esta convocatoria: Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas; Tél: (59 32) 462132 / 136; Fax: (593 2) 462134; email: lac@pgu.ecx.ec; casilla postal: 17-17-1449, Quito, Ecuador.

# Tratado sobre la cuestión urbana Por ciudades justas, democráticas y sustentables\*

## I. INTRODUCCION

1 Desde el fin de la 2a. Guerra Mundial se consolida un modelo de desarrollo que sitúa como eje central el crecimiento económico, la acumulación de capital, y la ganancia. Demostrando una voracidad sin límites, este modelo de desarrollo subordina a su objetivo mayor el bienestar de los seres humanos, creando una creciente y perversa concentración de la riqueza y diseminación de la pobreza. Para alcanzar este crecimiento sin límites, empresas y gobiernos han consumido las reservas naturales del planeta, destruido el patrimonio ambiental y creado países y ciudadanos de primera, segunda y tercera categoría.

2 Este crecimiento económico, basado fundamentalmente en la expansión industrial y del consumo, dio origen a la expulsión de la población del medio rural, a un intenso proceso de urbanización, al surgimiento de las grandes metrópolis mundiales, y a todos

\* Este Tratado forma parte de los que fueron producidos, discutidos y aprobados en el marco del Foro Global de ONGs realizado de manera paralela a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, entre el 1 y el 14 de Junio de 1992.

los graves problemas resultantes del empobrecimiento y de la degradación ambiental.

3. Lo urbano se redimensiona como centro de las actividades humanas y como punto focal de procesos políticos y económicos. Las ciudades se convierten en centros de gestión y de acumulación del capital organizados en escala planetaria, núcleos de comando de una vasta red que integra lo urbano y lo rural. Esta dimensión territorial expresa una creciente integración entre las problemáticas rurales, urbana y medio ambientales.

4. Hoy, millones de personas se concentran en centros urbanos y viven en críticas situaciones de contaminación de las aguas, del aire, del suelo, privados de cualquier perspectiva de satisfacer sus más elementales necesidades de alimentación, vivienda, transporte, abastecimiento de agua, alcantarillado sanitario, servicios de recolección y destino final adecuado de basura urbana.

5. Esta situación conduce a un deterioro de las condiciones de salud comprometiendo la propia re-

producción de la vida y sobrecargando especialmente a las mujeres en lo que se refiere a sus responsabilidades cotidianas y comunitarias.

6. El empobrecimiento y la degradación ambiental se tornan más agudos en razón de la política neoliberal practicada por los organismos financieros multilaterales y por los gobiernos que se desentendieron de realizar inversiones en infraestructura urbana y en políticas sociales, provocando una agresión a la ciudadanía sin precedentes en la historia moderna y obligando a las mujeres a asumir una carga creciente en la producción del hábitat y en la organización social.

7. La producción de la ciudad, de sus equipamientos y servicios se hace privatizando el espacio público, subordinándolo a los intereses de los monopolios y del gran capital, sin la necesaria atención a los intereses de los ciudadanos y al mejoramiento de su calidad de vida.

8. Al subordinar a la lógica del mercado la prestación de servicios tales como salud, educación y vivienda, estas políticas promueven la exclusión de los empobrecidos, que no tienen como pagar estos bienes y servicios, tanto en el Norte cuanto en el Sur. El resultado es un creciente número de los sin-casa, niños de la calle, favelas, tugurios y periferias desprovistas de servicios, destruyendo identidades, valores culturales, estructuras familiares y obligando a que muchas mujeres tengan que asumir el sustento de sus familias.

9. Esta realidad no se expresa solamente en los fenómenos descritos, sino que se manifiesta en el

San Salvador,  
percepciones,  
aspiraciones.

*Durante los últimos 5 años he vivido en una ciudad enloquecida que, emergiendo de una desgarradora guerra, busca desesperadamente reencontrarse. He vivido una ciudad de perennes sorpresas e insólitos rostros. Durante los últimos años ha habitado en mí una ciudad a ratos conocida, por momentos reconocida, en algunos instantes profundamente desconocida.*

Mario Lungo  
El Salvador

mundo entero en un incremento de la violencia urbana, asesinatos y represión de innumerables niños, mujeres y personas sin casa, que afecta también a líderes de movimientos sociales que luchan por democracia y mejores condiciones de vida en las ciudades.

10. Una acción reguladora de los gobiernos se hace necesaria para garantizar mayor justicia en las relacio-

nes sociales. Al contrario de lo que propone la visión neo-liberal, la actuación del Estado debe afirmar el desarrollo de las políticas públicas y obedecer a la lógica de inversión de prioridades, buscando atender a los sectores que más se pauperizan como consecuencia de los programas de ajuste estructural.

11. Lo que está en cuestión es la necesidad de crear un nuevo modelo de desarrollo sustentable que tenga como objetivo el bienestar de la humanidad, en equilibrio con la naturaleza, asentado centralmente en los valores de la democracia y la justicia social hoy y para las generaciones futuras, sin ninguna discriminación de género, económica, social, política y de credo.

12. La activa participación de la sociedad civil, especialmente de los movimientos sociales, y de las organizaciones populares, introduce nuevos actores como agentes decisivos en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo y requiere de los organismos internacionales y de los gobiernos que éstos los acepten como interlocutores legítimos y se abran a la participación democrática.

13. Para enfrentar esta situación se imponen modificaciones sustanciales en las actuales y futuras condiciones de vida de las amplias mayorías de la población, que sólo pueden ocurrir mediante la realización de un amplio conjunto de reformas que incluyen, entre otras, la Reforma Agraria, la Reforma Ur-



vana, la Reforma del Estado y de las instituciones internacionales como la Comunidad Europea, instituciones vinculadas a las Naciones Unidas -FMI, Banco Mundial, Hábitat- que termine con la dependencia de los pueblos en relación a los países centrales, y fomente cambios en las políticas sociales y económicas de los gobiernos del Norte en relación a los pueblos y gobiernos del Sur.

14. Una Reforma Urbana se hace necesaria basada en la expansión de la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión de las políticas a nivel local, nacional e internacional, donde los valores políticos y culturales cotidianos puedan ser transformados.

## II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

15. **DERECHO A LA CIUDADANIA**- entendiéndose como participación de los habitantes de las ciudades y poblados en la conducción de sus destinos. Incluye el derecho a la tierra, a los medios de subsistencia, a la vivienda, al saneamiento, a la salud, a la educación, al transporte público, a la alimentación, al trabajo, a la recreación, a la información. Incluye también el derecho a la libertad de organización; el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica, sexual y cultural; el respeto a los inmigrantes y el reconocimiento de su plena ciudadanía; la preservación de la herencia histórica y cultural y al usufructo de un espacio culturalmente rico y diversificado, sin distinciones de género, nacionalidad, raza, lengua y credo.

16. **GESTION DEMOCRATICA DE LA CIUDAD** - entendida como la forma de planificar,

producir, operar y gobernar las ciudades y pueblos sometida al control y participación de la sociedad civil, destacándose como prioritario el fortalecimiento y autonomía de los poderes públicos locales y la participación popular.

17. **FUNCION SOCIAL DE LA CIUDAD Y DE LA PROPIEDAD** - entendida como la prevalencia del interés común sobre el derecho individual de propiedad, como el uso socialmente justo del espacio urbano para que los ciudadanos se apropien del territorio, democratizando sus espacios de poder, de producción y de cultura dentro de parámetros de justicia social y de creación de condiciones ambientalmente sustentables.

## III PROPUESTAS

18. Democratización de las ciudades y pueblos garantizando derechos nacionales e internacionalmente reconocidos, la creación de nuevos derechos, así como la inversión de prioridades para asignar los recursos públicos locales, nacionales e internacionales en función de los sectores sociales más empobrecidos.

19. Condicionar los procesos de producción, apropiación y consumo del estado urbano, en su dimensión pública y privada, a las potencialidades del medio físico, a la infraestructura, al equilibrio ecológico, a la preservación del patrimonio histórico y cultural, a las prácticas culturales.

20. Articulación de los poderes públicos, de los agentes privados y sectores sociales creando meca-



nismos participativos para la formulación de políticas públicas, aprovechando tecnologías y procesos alternativos que posibiliten el máximo aprovechamiento de los recursos naturales y materiales dentro de la perspectiva social y de sustentabilidad.

21. Creación de mecanismos de control por la sociedad civil y por los gobiernos locales de los recursos captados y del endeudamiento contraído internacionalmente para inversiones en proyectos urbanos.

22. Establecer un nuevo equilibrio entre la ciudad y el campo para que juntos garanticen un futuro común, con circuitos cortos de abastecimiento que eliminen a los intermediarios y establezcan una relación directa entre productores del campo y consumidores de la ciudad, descentralizando los centros de abastecimiento y generando formas de organización de los sectores populares para la adquisición de los productos; generar procesos que permitan devolver al campo: agua, aire y suelo limpios, gracias a formas de gestión y operación tecnológica de los ciclos de consumo y de los procesos de reciclaje.

23. Universalizar la cobertura de los servicios de saneamiento básico y de infraestructura, garantizando el acceso a todos los usuarios urbanos y rurales.

24. Ampliar y garantizar la participación de la población, fortaleciendo la participación de las mujeres, a través de canales institucionales, tanto en el Ejecutivo cuanto en el Legislativo, que permitan su involucramiento en los procesos de planificación, fiscalización y toma de decisiones.



25. Promover el derecho a la información, así como el acceso de los sectores populares a los medios de comunicación de masas.

26. Promover y estimular la constitución, a nivel local, nacional e internacional, de fondos y mecanismos autónomos de gestión para la producción de viviendas, materiales de construcción y equipamientos urbanos; y garantizar el control social sobre el destino de estos recursos.

27. Estimular la aplicación de recursos del presupuesto público para la creación de empleos productivos, potencializando el surgimiento de oficinas, microempresas, cooperativas y otras formas de empleo y generación de ingresos.

28. Priorizar el transporte masivo en sus diversas modalidades, así como la sustitución de la actual matriz energética por otras no contaminantes.

29. Apoyar campañas que reconozcan derechos civiles iguales al acceso a la tierra y a la vivienda para las mujeres y reforzar la necesidad de que ellas asuman también responsabilidades en los procesos de dirección de los movimientos sociales.

30. Crear condiciones sociales, económicas, ambientales y legales, para evitar desalojos, desplazamientos forzados de poblaciones, o cualquier forma de traslados sin previa discusión y acuerdo de las poblaciones involucradas.

#### IV COMPROMISOS

31. Los signatarios de este Tratado concuerdan en crear un FORO GLOBAL "POR CIUDADES JUSTAS, DEMOCRATICAS Y SUSTENTABLES", y participar en él; un FORO que contribuye al avance de los movimientos sociales y a la construcción de una vida digna en las ciudades a través de la ampliación de los derechos ambientales, económicos, sociales y políticos de sus habitantes, que generen cambios en la gestión de la vida urbana y en su calidad de vida, en la construcción de un medio ambiente que pueda ser disfrutado por la presente y futuras generaciones.

32. Este FORO se propone priorizar las acciones que favorezcan a los sectores populares más sacrificados por los procesos de exclusión social determinados por el actual modelo de desarrollo.

33. Los compromisos de este Tratado incluyen:

a) Documentar y denunciar expulsiones masivas de moradores de sus lugares de vivienda y demás violaciones relativas al deterioro ambiental y a los derechos de vivienda;

b) Promover el intercambio local, nacional e internacional de informaciones, experiencias, especialistas y asistencia técnica entre los signatarios de este Tratado;

c) Realizar actos de solidaridad y apoyo a individuos y/o grupos que sufran represión o retaliación

por su trabajo y luchas por los derechos a la ciudad, a la vivienda y a un ambiente ecológicamente equilibrado;

2

d) Sistematizar, analizar y difundir el conocimiento acumulado, y promover nuevos estudios, que impulsen las acciones volcadas a las conquistas sociales en los campos de la vida en la ciudad y en los poblados, de la vivienda y del medio ambiente, articulando organizaciones populares y centros de apoyo e investigación social con el fin de potenciar este trabajo y las luchas sociales;

e) Apoyar y asesorar acciones de articulación, presión y negociación, a nivel local, nacional e internacional, en defensa de los principios y propuestas de este Tratado;

f) Intervenir en toda ocasión que permita el fortalecimiento de las relaciones entre movimientos sociales, redes de ONGs, foros y municipios democráticos a nivel local, nacional e internacional;

g) Estimular iniciativas de articulación y acciones conjuntas entre los signatarios de este Tratado que permitan atender a realidades, dinámicas y mecanismos específicos requeridos por sus objetivos y por la realidad social donde actúan.

34. Para asegurar la efectiva constitución del FORO GLOBAL "POR CIUDADES JUSTAS, DEMOCRATICAS Y SUSTENTABLES", los signatarios constituyen una comisión compuesta por un representante de la Coalición Internacional de Hábitat

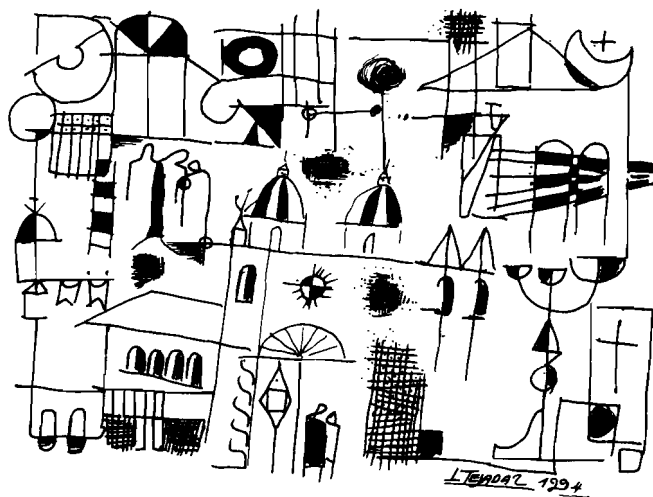
(HIC), por un representante del Frente Continental de Organizaciones Comunes (FCOC) y por un representante del Foro Brasileño de Reforma Urbana. (20)

Río de Janeiro, junio de 1992

Coalición Internacional del Hábitat (HIC)

Frente Continental de Organizaciones Comunes (FCOC)

Foro Brasileño de Reforma Urbana





centro andino de acción popular

## ECUADOR DEBATE

35

Quito-Ecuador, agosto de 1995

**EDITORIAL / COYUNTURA.-** Coyuntura Nacional: ¿Quebres en el modelo? Coyuntura Política: Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político. Conflictividad: El conflicto socio-político: febrero-mayo 1995. Coyuntura Internacional: Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial, Equipo de Coyuntura "CAAP" / **TEMA CENTRAL.-** Liberalismo y Posmodernidad, Nancy Ochoa Antich. Revolución Liberal y Neoliberalismo, Alejandro Morcano. El regreso de viejos actores en los nuevos escenarios de la política, Patricia de la Torre. Sobre la Tolerancia, Felipe Ribadencira Quevedo. Tolerancia y Democracia, Isidro H. Cisneros / **PUBLICACIONES RECIBIDAS / DEBATE AGRARIO.-** Las ONGs y el Desarrollo Rural en los Países Andinos: Dilemas y Desafíos, Manuel Chiriboga. El desarrollo rural: limitaciones y alternativas, Luciano Martínez / **ANÁLISIS.-** ¿Qué hay de los territorios en la descentralización?, Roberto Santana. La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades, Jaime Zuluaga Nieto / **CRITICA BIBLIOGRAFICA.-** Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, de Enrique Aysala Mora, Comentarios de Hernán Ibarra.

### SUSCRIPCIONES

EXTERIOR:

ECUADOR:

Anual, tres números

US\$ 18

S/. 21.000

Ejemplar suelto

EXTERIOR US\$ 6

ECUADOR S/. 7.000

Dirección: Diego de Utreras 733 y Selva Alegre. Apartado Postal 17-15-173-B Teléfonos: 522763 - 523262. Fax: (593-2)568452  
Enviar giros o cheques a nombre de CAAP / Centro Andino de Acción Popular (Incluye el porte aéreo). Quito - Ecuador

# El Pueblo hacia HABITAT II

Documento de posición de las organizaciones no gubernamentales y de base

SEGUNDA VERSION PARA DISCUSION, MAYO 1995



**L**a participación de las organizaciones sociales en el proceso preparatorio de Habitat II se está desarrollando con fuerza, en diversos países y regiones, pero aún es necesario articular a nivel internacional, los esfuerzos que se realizan.

Con este objetivo la Coalición Internacional para el Hábitat, HIC, en coordinación con otras redes internacionales, abrió un amplio programa de actividades para formular un cuerpo de principios capaces de articular la visión que, sobre la problemática de los asentamientos humanos y la vivienda, se tiene desde la perspectiva de la experiencia cotidiana y de lucha de las organizaciones populares y de la práctica social que, en alianza con ellas, realizan las organizaciones de apoyo (ONG).

Esta serie de principios y la visión crítica sobre la realidad del hábitat que enfrentan grandes y crecientes masas de pobladores pobres en el planeta, permitirán

establecer posiciones y definir estrategias conjuntas de acción en preparación y más allá de Habitat II. En ocasión de celebrarse el Taller Internacional “El Pueblo Hacia Habitat II” en La Habana, Cuba, a principios de marzo de 1995, se formuló un primer texto en base a diversos documentos producidos en forma colectiva por organizaciones sociales (ONG, organizaciones urbanas populares, redes, coaliciones), a documentos sobre temas específicos producidos en el marco de la actividad que viene realizando HIC a nivel internacional y a propuestas que van surgiendo del propio proceso que realizan las ONG y otras organizaciones sociales en la perspectiva de Habitat II.<sup>1</sup>

Dicho texto sirvió de base para los debates que se desarrollaron con mayor profundidad en el Taller de La Habana, donde se recogieron múltiples observaciones, precisiones y ampliaciones que han sido integradas a esta segunda versión del documento.

Este documento pretende enriquecer los planteamientos que deberán ser suscritos por los gobiernos en junio de 1996. Se logre esto o no, el documento, enriquecido con nuevas aportaciones, pretende contribuir a la conformación de una estrategia de acción a largo plazo que permita a las organizaciones sociales avanzar conjuntamente en el debate y en la lucha por cons-

truir una mejor calidad de vida y condiciones de hábitat más justas, democráticas y sustentables para todos.

El texto se estructura en torno a cinco ejes temáticos: derechos y fundamentos legales; gestión democrática del hábitat; modelo económico, sustentabilidad, pobreza y hábitat; calidad del hábitat; financiamiento y movilización de recursos.

En una primera parte y para cada uno de los cinco temas, se presentan los principios que se proponen para orientar los compromisos y la acción que se deriven de Hábitat II, los hechos del contexto actual que condicionan o alientan los cambios propuestos y los fundamentos conceptuales que en conjunto definen la posición que habrá de llevar al establecimiento de compromisos concretos y ser base de la estrategia de acción que integrará la segunda parte de este documento.

Los principios se han redactado desde la perspectiva de la gente misma que trabaja y lucha por mejorar sus condiciones de hábitat y de obtener los apoyos necesarios para lograrlo. Más que responder a conceptos absolutos y abstractos responden a derechos concretos. Las condicionantes del contexto se presentan, en forma muy abreviada, destacando los elementos negativos y positivos más relevantes. Sin desconocer que la realidad es mucho más compleja, los hechos que se señalan constituyen un referente importante a revisar y profundizar en cada contexto específico.

Las bases conceptuales y contenidos sustantivos para el establecimiento de compromisos, buscan constituir

<sup>1</sup> Destacan la Declaración de Limuru (1976); la Declaración de Política Global de HIC (1989); el “Tratado Por Ciudades y Poblados Justos, Democráticos y Sustentables (suscrito por FCOC, el Foro Brasileño de Reforma Urbana y HIC en (1992); la Filosofía, Objetivos y Políticas para la Nueva Estructura Organizativa de HIC (1994); Documentos del Grupo Democracia y Territorio (México, 1994) y del Foro Internacional de Reforma Urbana (Río, 1992).

un paquete consistente de propuestas que permita con cierta facilidad, derivar en cada contexto nacional y local estrategias de acción, políticas, instrumentos y mecanismos operativos.

## **A. PRINCIPIOS CONDICIONANTES DEL CONTEXTO Y BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE COMPROMISOS**

### **1. Derechos y fundamentos legales**

#### **1.1. Principios**

i. **Los seres humanos, como cualquier otra especie, tienen derecho a un hábitat en la Tierra.** El derecho humano a un lugar donde vivir es un derecho inalienable que se vincula estrechamente con el derecho a la vida, tanto en sus aspectos espirituales como materiales.

ii. **Todos los niños, las mujeres y los hombres tienen derecho a una vivienda segura y adecuada para vivir en paz y con dignidad.** El cobijo es una necesidad humana básica al igual que la alimentación y el vestido. La carencia de cualquiera de ellos, o la existencia de condiciones precarias en su satisfacción, impide al ser humano vivir en paz y con dignidad. La salud física y síquica e incluso la vida misma, dependen de la posibilidad que los individuos y las familias tengan para usar y disfrutar de un lugar adecuado para vivir.

El Derecho a la Vivienda no se limita exclusivamente a la casa; se trata de una dimensión más amplia e in-

tegradora que comprende a la vivienda-alojamiento y al hábitat-ambiente, como un conjunto que incluye las dimensiones culturales, históricas, sociales, económicas, políticas, legales, ambientales, físicas y territoriales.

iii. **Todos los niños, mujeres y hombres tienen derecho a la ciudad,** esto es, a la tierra, a los medios de subsistencia, a un medio ambiente sano y seguro, a la vivienda, al agua, al saneamiento, la salud, la educación, el transporte público, la alimentación, el trabajo, el ocio, la información. El derecho a la ciudad incluye también el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica, sexual y cultural; el respeto a los grupos indígenas y a los inmigrantes y el reconocimiento de su plena ciudadanía; la preservación de la herencia histórica y cultural y el disfrute de un espacio culturalmente diversificado, sin distinciones de género, nación, raza, lengua y creencias.

#### **1.2. Condicionantes del contexto**

##### **Hechos contradictorios**

- La realidad se aleja cada día más de estos principios. Cerca de 1200 millones de personas, casi la cuarta parte de la humanidad, habitan en condiciones precarias. De ellas, más de 100 millones carecen absolutamente de techo.

Si bien la mayor parte de ellas viven en países pobres, su número está creciendo en los países ricos así como también crece el número de familias, de mujeres solas con hijos y de niños que se ven obligados a vivir en la calle, los parques y las atarjeas.

- También crecen las cifras de desplazados y desalojados que son forzados por motivos políticos, étnicos, tecnocráticos, religiosos y, principalmente económicos, a dejar su lugar, su vivienda e incluso su país de origen. Muchos son los que sufren, hoy en día, la destrucción violenta de sus asentamientos y sus viviendas. Muchos también los que, por limitaciones económicas y presiones del mercado se ven obligados a abandonar su casa y conformarse con un techo precario o convertirse en destechados. Esto afecta principalmente a las mujeres, a los niños, a los ancianos y a otros grupos vulnerables por razones de salud, raza o credo religioso.

- La discriminación en el acceso a la vivienda, por razones de ingreso familiar, va creciendo al instaurarse las nuevas políticas habitacionales, orientadas por criterios macro-económicos e intereses financieros de grupos poderosos. Se van dejando atrás criterios sociales y redistributivos, se cierran instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda; e incluso se cancelan derechos adquiridos con enorme esfuerzo por los pueblos.

- Todas estas circunstancias contribuyen al grave y acelerado deterioro de las condiciones habitacionales de una gran y creciente parte de la humanidad. Esto, a su vez, incide en forma determinante en la desintegración familiar, impactando particularmente a los niños, con lo que, en el futuro inmediato, se estarán poniendo en grave riesgo la salud social y la convivencia de los pueblos afectados.

#### Signos positivos

- La Declaración Universal de los Derechos Humana-

nos (1948), reconoce este derecho, el cual ha pasado a formar parte de diversos acuerdos, convenciones y pactos internacionales, destacando el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), suscrito por más de 120 países.

- En la presente década se han logrado avances sustantivos en la aplicación práctica de dicho pacto, mediante la precisión de los alcances y contenidos del Derecho a la Vivienda, la adopción de importantes resoluciones para su defensa y realización, la generación de jurisprudencia y la aplicación de mecanismos diversos para monitorear la actividad de los gobiernos, al respecto.

- Estos avances se han logrado gracias a la estrecha colaboración que se ha dado entre diversas instancias del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, HIC y otras organizaciones no gubernamentales, y la acción, que a nivel de los países, realizan las organizaciones sociales.

- A partir de su sesión XIV, la Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ha tomado también un papel positivo en el reconocimiento de este derecho, por los gobiernos que la integran, instruyendo al Centro Habitat para que proponga una estrategia de acción que le permita asumir un papel más relevante en la promoción, defensa y realización de este derecho.

- Fundamental para hacer efectivo el derecho de todos a un lugar donde vivir, es el creciente proceso de toma de conciencia, el interés por informarse y la



movilización que realiza un cada vez mayor número de organizaciones sociales, en diversas partes del mundo.

### 1.3. Bases conceptuales para el establecimiento de compromisos

La promoción, defensa y realización de los derechos, contenidos en los principios planteados en este inciso, tienen fundamento legal en el **Derecho a la Vivienda**, reconocido en diversos instrumentos de la legislación internacional sobre Derechos Humanos<sup>2</sup>.

En esta época mercantilizadora y de fundamentalismos salvajes, el cumplimiento y el respeto por el Derecho a la Vivienda es una cuestión sustantiva, en tanto compromete la calidad de la vida en una perspectiva.

- El Derecho a la Vivienda es parte de la lucha de todos los pueblos por lograr condiciones de equidad, alcanzar la autodeterminación social y colectiva, construir comunidad y sociedad, y para vivir en paz.
- Este derecho es vitalicio y su aplicación debe reflejar y permitir los cambios en las necesidades de cada individuo durante toda su vida, pues las necesi-

<sup>2</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial; Convención sobre la Condición de Refugiados; Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Además el Derecho a la Vivienda está contemplado en la Legislación Internacional sobre Derechos Humanos relacionada con el desarrollo, los niveles de vida, los derechos de los niños, la legislación sobre el trabajo y otros instrumentos.

dades varían y cambian en el tiempo en los diferentes grupos de edad y género de acuerdo con las condiciones económicas y culturales.

- La defensa y promoción del Derecho a la Vivienda no implica la defensa de ningún tipo específico de tenencia de la tierra; pero sí significa que, en cualquier régimen, debe reconocerse el derecho de toda mujer, hombre y niño a gozar de un espacio adecuado que garantice la dignidad, privacidad, seguridad y permanencia, para la realización de sus actividades y potencialidades, estableciendo la seguridad social y legal de tenencia.
- Implica el derecho a determinar y escoger dónde y cómo residir y habitar; permanecer y participar en todas las decisiones referidas a las políticas y acciones que atañen al suelo y al territorio en general.
- El goce del Derecho a la Vivienda incluye la garantía de estar libre de amenazas y protegido de los desalojos forzosos y de la destrucción violenta del techo que se habita.
- El Derecho a la Vivienda implica el derecho a un medio ambiente sano y seguro para la realización adecuada de la vida. El derecho a un lugar donde vivir debe armonizarse y no afectar el derecho a preservar y mejorar la calidad del medio ambiente para todos.
- El cumplimiento de este derecho exige políticas no segregacionistas en los ámbitos social, político y económico. La segregación contradice el logro pleno de estos derechos, neutraliza, divide y debilita al pue-

blo, concentra y multiplica la pobreza, la opresión y la alienación.

• Este derecho incluye el respeto a las identidades culturales de los diferentes grupos sociales y a su autodeterminación en todos los contextos locales, nacionales e internacionales. El respeto y el fortalecimiento de los valores de la humanidad requieren que la vivienda sea tratada no solamente como un producto sino también como un proceso social. El fortalecimiento de la cultura de los pueblos es un elemento básico para el desarrollo de su poder; esto implica el

### Imágenes de Lima

*“Mi ciudad es hoy:  
sobrepoblada y de frontera  
muy grande, llena de bullicio  
y desorden, de historia,  
tradicón y misterio, nocturna  
y agitada. Pero si la  
descubrimos nos acogerá por  
los mil colores de su gente.”*

Encuesta entre compañeros  
de trabajo:

Christophe Sarrazy, (Ingeniero)  
Tomás Zárate (Economista),  
Juan Tokeshi (Arquitecto)  
(DESCO- Perú)

derecho a construir sus organizaciones sociales y su hábitat, de acuerdo con su propia identidad.

• La vivienda debe ser asequible y no estar sujeta a especulación bajo ningún régimen o sociedad. La asequibilidad, se refiere también a los recursos y a los servicios necesarios.

• Este derecho incluye la participación directa y el control de construcción y la conservación del ambiente local y regional; así como la incidencia en la planificación y asignación de recursos para la vivienda, sin menoscabo de los deberes del Estado de participar y garantizar estos derechos.

• Incluye el derecho a conocer y a estar suficientemente informado, comunicado y organizado alrededor de estos derechos, teniendo el suficiente conocimiento de todos los factores (por ejemplo, daños ambientales, planes urbanos y de desarrollo, etc.) que pueden influir en la libre selección de dónde vivir, así como otras decisiones que afecten el goce de la vida, del ambiente y de la sociedad.

• Implica también el acceso al conocimiento científico, técnico y profesional aplicable al campo del hábitat. Se deben promover mecanismos institucionales para facilitar la descentralización y la no elitización del conocimiento permitiendo su acceso a la población. El nivel profesional y tecnológico adquirido por un país debe ser de beneficio para el conjunto de la sociedad: la población de bajos ingresos ha sido normalmente marginada de estos avances del desarrollo social.

- Contempla el derecho a organizarse y a participar en la definición, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relativas al hábitat.
- Implica el derecho a actuar, mediante la utilización de recursos legales, sociales y políticos, para hacerlo efectivo.

## 2. La gestión democrática del hábitat

### 2.1. Principios

iv. **Los ciudadanos -hombres y mujeres- tienen derecho a participar en la planificación y gestión del hábitat**, para garantizar que la utilización de los recursos y la realización de proyectos e inversiones, repercutan en su beneficio, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, lo cual significa hacer un esfuerzo especial en la definición socialmente orientada de las prioridades vigentes.

### 2.2. Condicionantes del contexto

#### **Hechos contradictorios**

• La mayor parte de los países, en la hora actual, impulsan modelos que se basan en el crecimiento económico, en la industrialización y en la globalización. A pesar de que se trata de procesos no concluidos, con complejidades y contradicciones no resueltas, han dado lugar a formas de organización territorial que profundizan desigualdades regionales, generan concentración de actividades y de población en ciudades grandes, incrementan la exclusión y la pauperización de grandes sectores de la población,

amplian la inequitativa distribución y el acceso a bienes y servicios sociales, y acumulan los rezagos habitacionales.

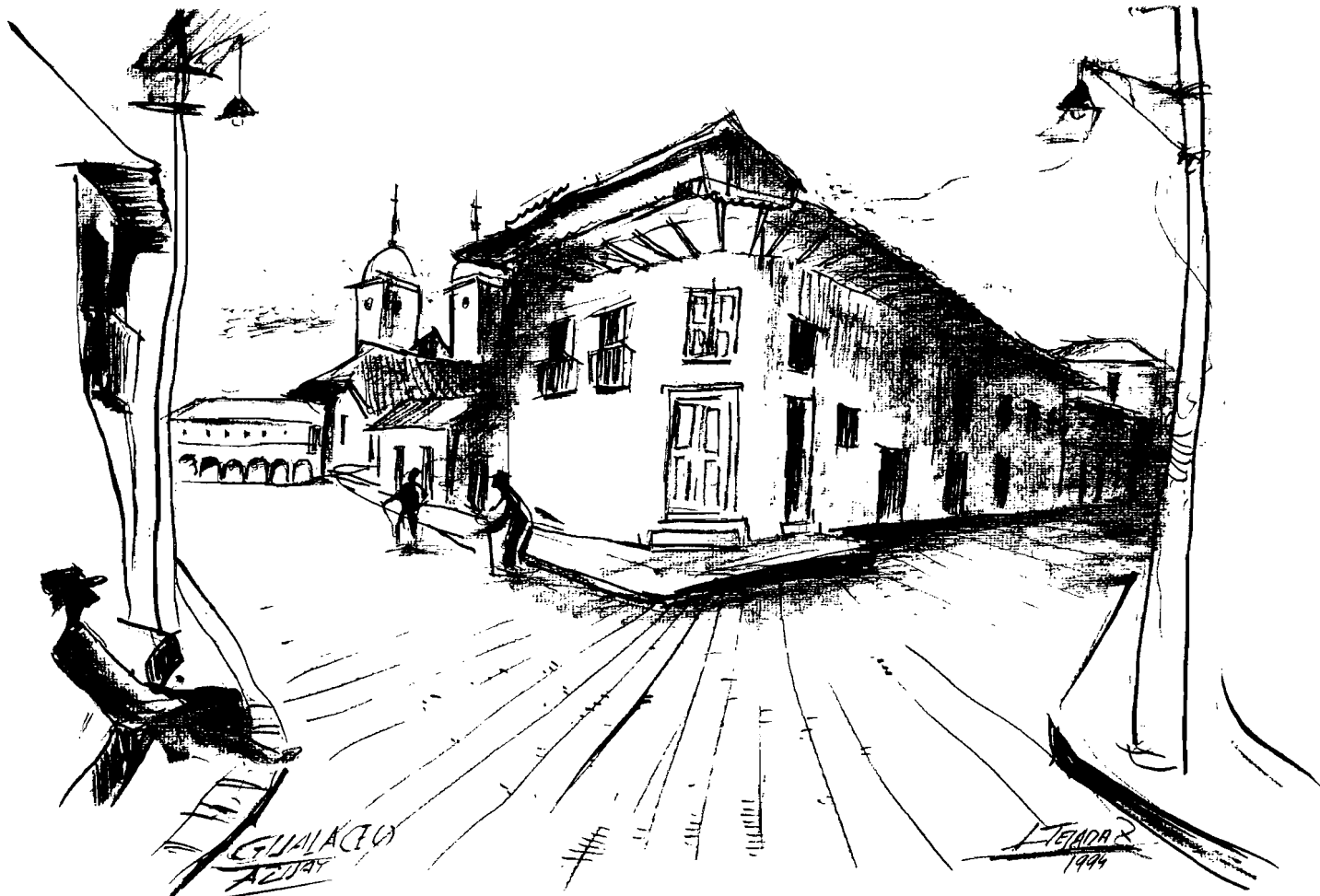
• Esta situación ha provocado la cancelación paulatina de instrumentos de política social, en favor de la privatización. Asimismo, en algunos países, se ha atentado contra los derechos humanos tanto políticos como económicos, sociales y culturales; lo cual tiende a cerrar espacios al ejercicio pleno de la ciudadanía y a la participación democrática en la gestión del hábitat.

• En los años recientes, la relegación y casi cancelación de la planificación, ha derivado en privilegiar formas de asignación de recursos y toma de decisiones basadas en el clientelismo político y en el mercado. Este fenómeno ha dado lugar a que se acentúe la segregación urbana, la exclusión social y el acceso a la tierra, los servicios y la vivienda, lo que afecta a amplios y crecientes sectores sociales en las ciudades y en el campo.

#### **Signos positivos**

• Se constata un significativo desarrollo de organizaciones populares y no gubernamentales, ONGs -incluyendo la consolidación de coaliciones y redes de intercambio de experiencias y circulación de información- que permiten la apertura de nuevos espacios para la negociación y concertación, con diversos actores institucionales y sociales.

• Asimismo, se desarrollan múltiples experiencias y prácticas exitosas de gestión del hábitat, muchas de ellas, en articulación con gobiernos locales.



- En estos procesos, se han logrado consolidar identidades y nexos sociales en las organizaciones comunitarias participantes. Esto se produce al promover un ambiente de vida más digno, como parte esencial de la conquista de espacios más amplios de ciudadanía.

- Frente a los desafíos para mejorar las condiciones de vida, son relevantes las reivindicaciones alrededor de la cuestión de la tierra y el financiamiento público para el desarrollo del hábitat. Es significativo el sen-

tido autogestionario de las comunidades y los movimientos, no solamente durante el proceso de construcción de viviendas y la introducción de servicios, sino en el proceso integral de fortalecer las condiciones para una genuina gestión democrática.

### 2.3. Bases conceptuales para el establecimiento de compromisos

La noción de democracia que aquí se maneja contempla, en primer término, la creación de condiciones

que permitan la igualdad de oportunidades para que todos puedan acceder a la información, a las instancias y procesos de toma de decisiones, y a los bienes y servicios que la sociedad produce. Implica, necesariamente, el fortalecimiento de la representación y delegación así como la apertura de cauces reconocidos, política y legalmente para el libre ejercicio de la participación y de la ciudadanía.

Es condición indispensable para una participación real, el acceso a suficiente y adecuada información, que incluya referencias a opciones y alternativas viables.

De igual manera, es una condición fundamental y necesaria para una gestión democrática del hábitat, el que se garantice la seguridad, la vigencia de la paz y todos los derechos ciudadanos.

En este marco, la gestión democrática del hábitat, implica:

- revertir las tendencias concentradoras hacia las grandes ciudades y centros regionales, para beneficiar regiones y poblados atrasados o potencialmente estratégicos. Implica la integración plural del territorio en base a la complementariedad económica, social y cultural entre regiones y localidades;
- impulsar una disposición equilibrada de las actividades productivas y distributivas en el territorio y la equidad en el acceso de los diferentes sectores sociales a la tierra y a la ciudad;

- superar la planificación tecnocrática mediante la democratización política y la creación de instrumentos que permitan promover y canalizar una amplia participación ciudadana, con especial atención a las mujeres, los grupos vulnerables y las minorías étnicas, religiosas o de otra índole;

- apoyarse en el reconocimiento y fortalecimiento de las autonomías regionales, locales y comunitarias y en el ejercicio de mecanismos e instrumentos de seguimiento, monitoreo y de rendición de cuentas;

- hacer de la planificación un instrumento para avanzar hacia la equidad distributiva, utilización sustentable de los recursos y protección de los derechos de todos a disponer de espacio adecuado para el desarrollo de sus actividades económicas, sociales, culturales y habitacionales;

- la creación, a todos los niveles de gobierno y de la administración sectorial, de instrumentos para la participación, con autonomía, de las organizaciones sociales de base, ONGs, sociedades profesionales y otros grupos interesados en la formulación de políticas, planes y programas, y toma de decisiones. Asimismo, la apertura de canales y medios de información adecuados, que permitan a las comunidades democratizar el diálogo y la información sobre el hábitat;

- formas de planear, producir, operar y gobernar las ciudades y los pueblos sometidos al control y la participación de la sociedad, destacándose como prioritario el fortalecimiento y la autonomía de los poderes públicos locales y de la comunidad;

- la necesidad de revisar a fondo todas aquellas políticas y acciones que, como la planeación elitista, la privatización y la especulación, fomentan la segregación urbana, el deterioro de las condiciones de vida en el campo, la expulsión de población pobre hacia las periferias urbanas, los desalojos y la exclusión respecto a bienes y servicios;
- el fortalecimiento de las instancias representativas y participativas con el fin de que intervengan más eficazmente en la planeación urbana y barrial, en la definición de políticas de desarrollo urbano, en la definición de instrumentos operativos y en la formulación de indicadores y mecanismos para el control y la evaluación de los programas urbanos y habitacionales;
- la democratización de las instituciones públicas que promueven y financian programas habitacionales. Las organizaciones de solicitantes de vivienda y las organizaciones no gubernamentales y profesionales que las apoyan, deben participar en la orientación de las políticas y programas de suelo, vivienda, regularización de la tenencia, rehabilitación barrial, previsión y atención de desastres y de acceso a infraestructura y equipamientos;
- la creación de instancias reconocidas de seguimiento, integradas por organizaciones sociales, capaces de controlar la aplicación de las políticas, instrumentos y programas gubernamentales que inciden sobre el hábitat.

### 3. El modelo económico: deterioro ambiental y pobreza - Hacia un proyecto social alternativo <sup>3</sup>

#### 3.1. Principios

Hombres y mujeres, en tanto miembros de la comunidad global y habitantes de un lugar determinado en la Tierra, tenemos el derecho a determinar la construcción y desarrollo de un nuevo sistema social, fincado en la libertad, la justicia, la democracia y la sustentabilidad ecológica, que tenga como objetivo el bienestar de todos, en armonía con la naturaleza, hoy y para las futuras generaciones.

#### 3.2. Condicionantes del contexto

##### Hechos contradictorios

El sistema de desarrollo económico capitalista, orientado hacia la operación no regulada (empero selectiva) de las fuerzas del mercado, actúa especialmente contra los actores más débiles. Promueve la llamada “globalización de la economía” y se sustenta en principios de lucro, crecimiento sin límites y competitividad agresiva. Exige un uso creciente, sin cortapisas y sin fronteras, de los recursos del planeta.

Este sistema de desarrollo económico se basa en presupuestos de crecimiento infinito, en contradicción

<sup>3</sup> Inciso preparado en base al Tratado por Ciudades y Poblados Justos, Democráticos y Sustentables suscrito en Río, 1992 por HIC, FCOC y el Foro Brasileño de Reforma Urbana y con ideas recogidas en el documento *Grandes Ciudades: los Desafíos de la Globalización*. E. Ortiz, 1994 y otros documentos.

con lo finito del planeta y de los recursos en él disponibles. Se trata de un modelo depredador de los recursos que se toman de donde los haya, bajo un criterio globalizador que rompe con los controles que ejercían los pueblos sobre su territorio y su ambiente.

El uso masivo y globalizado de los recursos, opuesto al localmente controlado, acelera la depredación, la producción industrial innecesaria y el consumo irracional, y por consecuencia los desechos. Por todo ello es ecológicamente insustentable.

- La rápida expansión del sistema exige la acumulación a gran escala y un control centralizado de la riqueza, lo que acelera los procesos de distanciamiento entre ricos y pobres en el Norte y el Sur y entre el Sur y el Norte. Se acrecienta la pobreza y se abre la nueva categoría de los excluidos. Cuando el control centrado en los intereses de unos cuantos sobre grandes porciones de riqueza conduce a la inestabilidad, el Estado interviene para proteger y garantizar dichos intereses, socializando las pérdidas y los impactos de los ajustes estructurales que instrumenta. Pobreza y deterioro ambiental no tienen una relación de causa y efecto como se ha querido ver en los países ricos, sino que ambos son consecuencia de una misma causa, el sistema injusto y depredador que nos rige.

Estos hechos y muchos otros que no es posible presentar aquí, muestran que finalmente la llamada globalización de la economía no busca sino dar aire a las grandes corporaciones transnacionales para que, penetrando hasta los rincones más apartados del planeta, puedan mantenerse, por un tiempo más, en

su lógica de crecimiento ilimitado en el marco de una feroz competencia entre ellas por abrir y ganar nuevos mercados.

- Un primer problema al que se vieron enfrentados los países del Sur fue la promoción agresiva de su endeudamiento. Ante la dificultad de éstos para enfrentar deudas casi impagables, se impuso orden en la casa mediante la operación de las políticas de **ajuste estructural**, cuyo impacto terrible sobre los más pobres se pretende paliar con los programas compensatorios de **“alivio a la pobreza”** (aspirinas que substituyen los derechos por la filantropía y promueven el populismo disfrazado de participación). La privatización, disminución de salarios y subsidios, desregulación, adelgazamiento del sector público y de sus responsabilidades en la ejecución de políticas sociales, tuvieron un impacto inmediato. La autodeterminación nacional, local e individual se limitó o fue sacrificada. En el campo del hábitat se encarecieron la tierra, los servicios y la vivienda y se cerraron apoyos y vías legales para la autoproducción habitacional, individual o colectiva.

- Estas políticas han tenido como consecuencia que la gente pierda la última riqueza que queda en sus manos y que le ha permitido subsistir y hacerse de un lugar donde vivir: su capacidad de enfrentar sus propias necesidades de techo, vestido y sustento a partir de su creatividad, de su conocimiento directo de los recursos de su entorno y de las habilidades técnicas heredadas de su cultura que le permiten aprovecharlos racionalmente.

- La imposición autoritaria antidemocrática de este sistema utiliza la red de grandes ciudades como base estratégica de sus operaciones. Estas cumplen el papel de centros nodales de la “economía global”, concentrándose en ellas el control regional de las grandes corporaciones, que ejercen sobre los medios masivos de comunicación y sobre los nuevos símbolos que ellos mismos manejan y el que tienen sobre las nuevas tecnologías y sobre la forma de difundirlas. Las áreas rurales son olvidadas, salvo como fuentes de materias primas y otros recursos y como tiraderos de desechos.
- El manejo electrónico de la informática permite su rápida conexión con otros centros a los que alimentan y de los que reciben información y decisiones cada vez más alejadas de las realidades concretas. El espacio de los flujos rige ya sobre el espacio de los lugares de la gente y las culturas ligadas a ellos.

### Signos positivos

En los últimos treinta años un vasto número de grupos y movimientos han surgido de la sociedad civil, que enfocan su trabajo dentro de un concepto diferente de lo que corrientemente se ha entendido por desarrollo significa.

- En el campo del hábitat enfocan su acción al logro de condiciones adecuadas de vida: acceso a un lugar en el cual vivir en paz y dignidad, a servicios básicos y a propiciar un ambiente sano, así como un espacio para la participación política y el respeto a los derechos humanos.

Estos grupos se unen a aquellos que, arraigados a prácticas tradicionales, mantienen desde hace siglos

un concepto similar de desarrollo sustentable. Estos grupos, movimientos y pueblos han contribuido al cúmulo de prácticas comunitarias y populares, tanto tradicionales como emergentes, que van perfilando un proyecto distinto. Un proyecto arraigado en los lugares, la cultura y en mujeres y hombres concretos.

- No todos estamos ya inmersos en un mundo globalizado. Aún subsiste en el mundo el ámbito de lo comunitario que vincula grupos sociales y medio-ambientales, a través de la rica y plural expresión de las culturas, ligadas a los lugares y a los recursos naturales.

- Existen también experiencias que en el ámbito de los grandes centros urbanos llevan ya semillas de un nuevo concepto de desarrollo y que apuntan hacia la gestión democrática, participativa y territorialmente arraigada de la ciudad.

- A pesar de sus limitaciones, retrocesos y conflictos, estas experiencias vigentes y concretas apuntan hacia un proyecto diferente. Un proyecto que rescata la sabia relación del ser humano con la naturaleza y la articula a los avances científicos y tecnológicos en beneficio de todos los habitantes del planeta. Un proyecto que necesariamente pone límites al crecimiento económico infinito, pero que a la vez abre caminos nuevos a la distribución más justa de los bienes y servicios que la sociedad produce. Un proyecto capaz de garantizar medios suficientes para una vida digna para todos, libertad, democracia y amplias posibilidades para el disfrute de la vida.



### 3.3. Bases conceptuales para el establecimiento de compromisos

Ante estos hechos y con fundamento en los debates que llevaron a más de 100 organizaciones sociales a suscribir el Tratado sobre Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables en Río 92, considerando los compromisos suscritos -y los evadidos- por los gobiernos, al formular en esa misma ocasión la Agenda 21 y, sobre todo, conociendo de forma directa los efectos negativos que en la vida cotidiana de los pueblos está teniendo el modelo económico que se le ha impuesto, se propone avanzar en la construcción de un proyecto social alternativo. Pero por encima de todo, estamos trabajando hacia tal alternativa con fé en que será posible alcanzarla, porque en todas partes estamos en contacto directo con el impacto negativo de este sistema, en la vida cotidiana de la gente, conocemos los pequeños y grandes esfuerzos y las experiencias que realizan comunidades rurales, grupos urbanos y movimientos sociales, apoyados o no por organizaciones no gubernamentales aliados con ellos, que de una forma u otra introducen valores y prácticas concretas, orientadas hacia una alternativa social.

Aunque tal alternativa no está delineada con la precisión que pretenden los siempre fallidos modelos que nos recetan los economistas, la idea en sí inspira nuestra imaginación y creatividad, orienta nuestra acción y fortalece nuestra participación conjunta. Tal alternativa no sólo implica una nueva estructura económica sino un nuevo paradigma cultural. Se ofrecen aquí algunas ideas iniciales, las cuales, aunque re-

quieran aún considerable reflexión y práctica, ofrecen un perfil de las características del nuevo orden que perseguimos.

- La construcción de un proyecto social alternativo deberá orientarse al entendimiento y respeto de los límites impuestos por los recursos y la capacidad de recuperación de la naturaleza; pero a la vez deberá abrir caminos a la distribución más justa de los bienes y servicios que la sociedad produce. Buscará, a la vez, la modificación de los patrones de consumo de los países y sectores sociales ricos hacia formas más austeras de vida y la elevación significativa de las condiciones de vida de los pobres.
- El sistema alternativo promoverá nuevas formas de gestión de lo público, que se finquen en procesos dentro-afuera, abajo-arriba, oponiendo:
  - gestión democrática vs. autoritarismo
  - gestión descentralizada vs. control burocrático
  - gestión de la complejidad vs. la simplificación artificiosa de la realidad
  - multiplicación de oportunidades y apoyos a las iniciativas sociales, vs. la atención abstracta de necesidades.
  - responsabilización y construcción de capacidades vs. dependencia y paternalismo.

El papel del Estado que ha sido cooptado y disminuido en su poder real por la globalización, debe pasar de protector de los intereses de las minorías, a regulador que garantice la satisfacción de las necesidades de las mayorías.

- El sistema alternativo buscará preservar la riqueza natural y social del planeta promoviendo:
  - respeto a la diversidad biológica vs. la depredación sin límites
  - respecto a la diversidad cultural vs. la tendencia homogenizadora que impone el mercantilismo.
- En lo cultural opondrá:
  - estímulos al libre desarrollo de la creatividad vs. la normatividad estricta
  - variedad, disfrute y convivencialidad vs. la monotonía, aburrimiento y funcionalidad social
  - espacios y estímulos para una libre comunicación humana vs. la informática factual y abstracta y a la información bajo control de los poderosos.
- En lo territorial, la construcción de un proyecto social alternativo debe partir del reconocimiento de que la inserción subordinada de la mayoría de los países pobres al mercado internacional “globalizado”, conlleva la pérdida de soberanía sobre su territorio y sus recursos. Es fundamental revertir esta tendencia, en beneficio de los pueblos, fortaleciendo la autodeterminación nacional, evitando los fundamentalismos, estimulando respeto y espacios a la pluralidad cultural interna y externa, y estableciendo esquemas de intercambio que busquen la complementariedad. Este objetivo implica un amplio proceso de integración económica y territorial a lo interno de cada país, región y espacio urbano, y el establecimiento de políticas, instrumentos y planes de acción que pongan en marcha un amplio proceso de gestión democrática descentralizada y plural del territorio y sus recursos. (Ver inciso 2)
- La construcción de un proyecto social alternativo requiere también del desarrollo de estrategias territoriales, a partir de los lugares y culturas particulares, que garanticen el control social sobre los recursos naturales y energéticos, sobre los desechos que en ellos se depositan y sobre las inversiones y actividades que en ellos se proyecten.
- El nuevo proyecto social alternativo deberá reconocer la pluralidad económica, étnica y cultural, así como la diversidad de recursos naturales e instalados en las unidades territoriales que conforman un país, una región o cualquier otra unidad territorial, para buscar formas de complementariedad económica, social y cultural bajo un estricto control democrático.
- Habrá de respetar y preservar los territorios y la cultura de las comunidades indígenas y reconocer su autonomía relativa.
- Habrá de propugnar, antes que cada grupo social y unidad territorial se vean “integrados al mercado global”, por el fomento de un amplio proceso de intercambio de bienes y servicios -incluso bajo formas no monetarizadas-, que permita, a lo interno de cada unidad territorial, generar actividad económica, evitar la extracción de sus recursos desde el exterior sin beneficio local y alargar la permanencia de los recursos financieros de que se disponga, en apoyo de la propia subsistencia y de las iniciativas y proyectos surgidos de las comunidades.
- La construcción de un nuevo proyecto social deberá establecer un mejor equilibrio entre la ciudad y

el campo para que juntos garanticen un futuro común. Esto implica por una parte el establecimiento de nuevas relaciones entre productores rurales y consumidores urbanos. También exige la generación de procesos que permitan al campo y a la ciudad disfrutar nuevamente de agua, aire y suelos limpios, gracias a la gestión y operación tecnológica de los ciclos de consumo y de los procesos de reciclaje.

En sentido contrario, deberán también establecerse formas más equitativas de relación entre productores urbanos y consumidores rurales. El campo debe penetrar a la ciudad, traer el contacto con la naturaleza al seno mismo del espacio urbano para enriquecer la vida de todos. El disfrute de espacios verdes urbanos no deberá limitarse a los parques recreativos o a cinturones verdes, sino que deberán rescatarse y desarrollarse nuevas formas de agricultura urbana.

- El suelo y el agua constituyen parte importante de nuestra herencia común. Son recursos limitados que no pueden ser incrementados y no deben quedar sujetos a las fuerzas del mercado sino más bien ser utilizados como un bien común. Las sociedades humanas, organizadas como estados nación y las comunidades mismas deben regular suelo y agua para garantizar su uso adecuado y equitativo, de acuerdo con los límites de un territorio o cuenca específica.

- La construcción de un proyecto alternativo deberá reconocer en las prácticas comunitarias y populares, tradicionales y emergentes, aquellos elementos que apuntan ya en una perspectiva diferente al modelo vigente. Habrá de proteger y propugnar porque se

conserven y se amplíen los espacios ganados, porque se multipliquen las experiencias y se generen los instrumentos legales, financieros y administrativos que favorezcan su desarrollo.

- El impulso de un proyecto social alternativo implica superar el aislamiento en el que se desarrollan las nuevas experiencias. Será necesario comunicarlas y articularlas, acumular conocimiento crítico y elaboración teórica en torno a ellas y construir fuerza social para defenderlas, promoverlas y difundirlas.

- Habrá que hacer opinión pública y trabajo político. Fundamental para conseguir este objetivo es acercar y fortalecer las organizaciones que trabajan en este sentido, construir alianzas, frentes y coaliciones a todos los niveles territoriales, desde el nivel comunitario hasta el internacional.

- El lema ecologista de pensar globalmente y actuar localmente deberá complementarse con el contrario, para no dejar nuestro futuro en manos de las corporaciones e intereses transnacionales y otros grandes intereses faltos de perspicacia.

## 4. Calidad del hábitat

### 4.1. Principios

vi. **Los niños, las mujeres, los hombres y los ancianos tienen el derecho a mejorar la calidad de su vida, dentro de principios de equidad y justicia para todos.**

vii. Todos los seres humanos tienen derecho a elevar la calidad de vida en sus asentamientos y sus viviendas con el fin de asegurar, conservar y/o mejorar su salud y su seguridad, y de poder disfrutar, de acuerdo con su cultura y sus condiciones particulares, de posibilidades de intimidad, expresión personal y colectiva, y de espacios para el descanso y para la realización de sus actividades (individuales o colectivas) económicas, políticas, religiosas, sociales y recreativas, dentro de un ambiente sano.

viii. Todos los seres humanos, en especial los grupos más vulnerables, como las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados, tienen derecho a participar en el planeamiento, diseño, ejecución, control, mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de su hábitat, con el objetivo de lograr espacios y equipamientos adecuados a las distintas funciones que realizan, a sus condiciones particulares de vida y a sus propias aspiraciones.

#### 4.2. Condicionantes del contexto

##### Hechos contradictorios

• Las condiciones habitacionales de cerca de una cuarta parte de la población mundial son inseguras, insalubres y precarias. Esta cifra se vería incrementada sustantivamente si consideráramos la muy frecuente condición de espacio limitado, deficiente funcionalidad, rigidez y mala calidad de diseño, así como la frecuente insuficiencia de las redes de infraestructura básica y servicio, tanto de la propia vivienda como de los conjuntos habitacionales públicos y privados.

• La especulación, la privatización, la mercantilización creciente, la modernización selectiva, la carencia (en términos sociales, institucionales y culturales) de un proyecto de ciudad, la informalidad de los barrios espontáneos, la monotonía de los grandes proyectos residenciales que se implantan a menudo en el tejido urbano tradicional, la escasa valoración del patrimonio histórico y natural, entretejen un sistema de soluciones que no sólo conducen a la destrucción de la imagen urbana y a la pérdida y enajenación del patrimonio; sino que promueven la pérdida de identidad, el crecimiento anárquico con altos costos de infraestructura y servicio, el uso irracional del suelo mediante la ocupación de áreas agrícolas o con ventajas comparativas para otros usos, la segregación social y la destrucción de espacios públicos y áreas verdes. Todo ello afecta la calidad ambiental del conjunto de la población y en particular la de los más pobres.

• El diseño de la vivienda a espaldas del clima, de los hábitos y tradiciones locales y del conocimiento de las fuentes de contaminación dentro de las viviendas, no permite lograr una calidad del aire adecuada y es causa, en ocasiones, de padecimientos físicos y síquicos en sus ocupantes.

• La falta de mantenimiento sistemático de los edificios y sus instalaciones agrava los problemas de contaminación ambiental aumentando los riesgos para la salud.

• Las mujeres y los niños son los más afectados por ser quienes permanecen mayor tiempo en su comunidad y en la vivienda. También lo son los ancianos,

los discapacitados y los enfermos, quienes por lo general no son tomados en cuenta al momento de diseñar las viviendas, los asentamientos, los equipamientos y los espacios públicos.

- Otra consecuencia de la falta de previsión, de la desintegración del espacio habitable y del desordenado crecimiento de las ciudades es el incremento

*“La ciudad de Quito es una mujer libidinosa que tiene unas ricas curvas en su centro y grandes avances modernos en el norte, pero que ya le empezaron a asomar arrugas porque ha descuidado su salud en los barrios populares. Aunque trata de maquillarse me parece que su cara tiznada por el smog me provoca susto.”*

Henry Betancourt  
ACJ / Quito-Ecuador

de la inseguridad y de la vulnerabilidad de los asentamientos, ante riesgos naturales, ambientales y sociales.

- Las políticas de fomento al automóvil, el tránsito caótico, las grandes obras de ingeniería urbana para ‘resolverlo’, contribuyen también a la desarticulación del espacio y al deterioro ambiental.

- En el ámbito rural se evidencian el deterioro físico y la pérdida de sustentabilidad del espacio productivo que constituye el hábitat en que se desarrolla la vida de sus pobladores. A ello contribuyen la fragmentación de las unidades productivas, la contaminación ambiental, la ocupación de áreas agrícolas por asentamientos, la falta de servicios y la introducción de modelos urbanos que desconocen las formas tradicionales de utilización social del espacio, las identidades culturales y las características de los recursos y tecnologías locales.

- La expulsión de poblaciones nativas de su hábitat natural, por presiones económicas, proyectos de ‘desarrollo’ u otras causas, afecta sus formas de subsistencia y rompe el equilibrio entre cultura y medio ambiente, lo cual pone en peligro de extinción a la flora, la fauna y los propios grupos humanos.

#### **Signos positivos**

- Existe un enorme acervo cultural y una rica experiencia en la producción social -individual, familiar u organizada- del hábitat. Esto es particularmente vigente en los países poco industrializados y en sectores sociales mayoritarios de bajo ingreso, que contribuyen en forma directa al mejoramiento de su calidad de vida.

- El trabajo desarrollado en forma conjunta por organizaciones sociales de base y no gubernamentales que las apoyan, desde hace más de 30 años, ha permitido sistematizar y desarrollar estas formas sociales de producción habitacional y ha abierto cauce a un enorme poder creativo y una gran capacidad transformadora e innovadora en el desarrollo de soluciones propias.

- Algunos gobiernos han sabido reconocer este tipo de iniciativas sociales y han creado instrumentos específicos de apoyo que permiten a las comunidades participar en los procesos de gestión, producción, distribución, mantenimiento y control de sus procesos habitacionales.

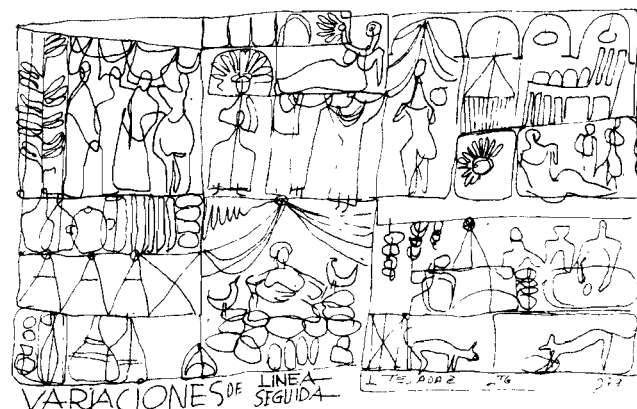
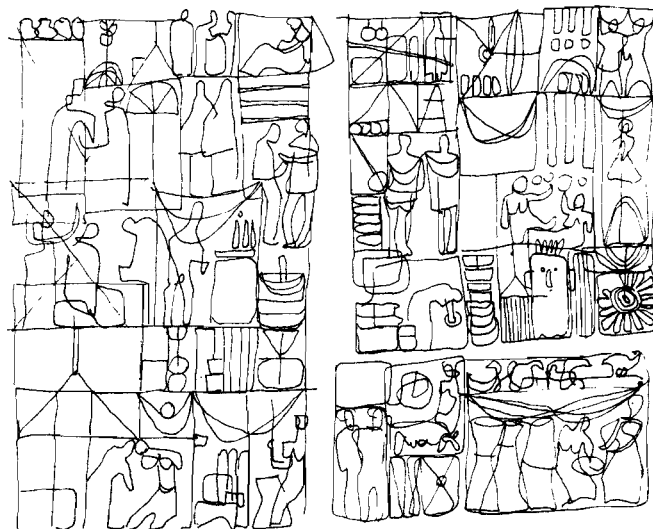
- Tales experiencias y prácticas sociales constituyen un importante referente para enfrentar las tendencias al deterioro creciente de la calidad de vida en los asentamientos humanos y la vivienda.

#### 4.3. Bases conceptuales para el establecimiento de compromisos

Habitar ha sido y puede ser un arte, un acto poético, una forma permanente de enriquecimiento de la vida.

Lograrlo, requiere no sólo de recursos financieros, sino de espacios de libertad que alienten el desarrollo de la imaginación, la creatividad y la expresión tanto personal como colectiva.

Otra condición fundamental para lograr elevar la calidad del hábitat es el establecimiento de políticas



y la creación de instrumentos basados en los siguientes conceptos:

- **Dar más con menos**

La pérdida de la calidad de vida en todos los ámbitos y las precarias condiciones en las que viven grandes masas de población obligan a explorar propuestas que, aun con recursos limitados, construyan condiciones que permitan mejorar paulatinamente la forma en que habitamos.

Esto implica:

- explorar, valorar e incorporar las experiencias organizativas y las prácticas y técnicas constructivas tradicionales.
- valorar y estimular los procesos de producción de vivienda bajo control directo de los grupos sociales organizados.
- apoyar la investigación, experimentación y desarrollo de tecnologías apropiadas a los procesos de producción social de vivienda, considerando tanto el esfuerzo propio que realizan las familias como la autoproducción organizada, la ayuda mutua y los sistemas mixtos.
- potenciar la capacidad innovadora tanto de los técnicos como de los pobladores, mediante prácticas conjuntas que posibiliten el intercambio de conocimientos.
- fomentar la acumulación y la sistematización de experiencias, por parte del sector social organizado

con objeto de abatir costos de producción, incrementar su productividad y mejorar la calidad de sus edificaciones.

- implantar medidas que permitan reflejar en el precio a los beneficiarios y en una mejor calidad del hábitat producido, la eficiencia productiva del sector privado.

- **Más imaginación y menos negocio**

Los criterios financieros, el lucro y el prestigio inmediato que buscan los políticos y los negociantes, han hecho mucho daño a nuestra capacidad de imaginar otras opciones que no sean el conjunto monótono en que un buen diseño de viviendas se repite mil veces para hacerlo abominable; o la vivienda mínima que gracias a las magias del mercado y de la especulación se convierte en máxima. Superar estas limitaciones requiere:

- comprender y difundir el por qué de la armonía alcanzada en pueblos y ciudades de alto valor arquitectónico y espacial, pese a la diversidad de estilos aplicados y la variedad de soluciones.
- analizar críticamente los asentamientos espontáneos contemporáneos, rurales y urbanos, para valorar sus logros, creatividad y aciertos, y superar la apreciación superficial que de ellos se tiene como caóticos, precarios o subnormales.
- cuidar más la inserción de la vivienda y, en particular de los conjuntos habitacionales, en el tejido

urbano, adecuando su ubicación y diseño a las características físicas y medio ambientales del sitio.

- **Más participación y menos normas restrictivas**  
Los asentamientos y la vivienda de desarrollo progresivo que incorporan la dinámica y la creatividad de los pobladores, pueden, si están bien concebidos, ser la simiente de una rica experiencia social y de un proceso poético que genere nuestras propias trazas en la ciudad y espacios más ricos y habitables en nuestras viviendas, siempre y cuando las normas no repriman la capacidad de expresión y la dinámica organizativa de los pobladores.

Para ello se hace necesario:

- revisar los criterios tecnocráticos con los que por lo regular se establecen las normas técnicas que rigen el desarrollo urbano, los financiamientos a la vivienda y las construcciones. Más que perfilar en detalle el producto, deben limitarse a garantizar la seguridad física de las construcciones, la salud de sus habitantes y el que no se atente contra los derechos individuales y colectivos de los propios participantes en los programas habitacionales.
- establecer al respecto normas proscriptivas que salvaguarden los derechos de otros, como sería invadir las áreas públicas, destruir el paisaje natural o urbano, limitar el asoleamiento y la ventilación de las construcciones vecinas.
- evitar lo más posible las normas de carácter prescriptivo -que definen, ordenan y determinan los pro-

ductos habitacionales-, para abrir cauces más amplios a la participación conjunta de pobladores y técnicos en la concepción de los espacios urbanos y de la vivienda, el diseño de sus elementos constitutivos y el desarrollo de sistemas constructivos y de tecnologías adecuadas.

- garantizar y alentar la participación de los pobladores en la gestión de su hábitat, desde la decisión de su localización, hasta la conformación tanto de sus espacios individuales y sociales como de su estructura y sus redes de articulación.
- potencializar la participación de la población en la formulación de normas sobre la conformación de su hábitat. Estas deben ser diferenciadas en el sentido de aceptar variantes climáticas, culturales, sociales y propias de la forma en que los diferentes actores - sector privado, sector social organizado, comunidades y productores individuales- enfrentan la producción de su hábitat.
- flexibilizar al máximo el sistema normativo para permitir los cambios que la dinámica de las comunidades y las familias requieren, en la conformación de los espacios urbanos y de la vivienda.
- establecer criterios normativos que introduzcan la perspectiva de género y que por consiguiente se orienten más a favorecer el desarrollo de las diversas actividades familiares que a prefigurar superficies, número de cuartos y espacios de uso restrictivo.



- incorporar a las políticas públicas relacionadas con los asentamientos humanos, una visión ambiental coherente con los principios de conservación ecológica y mejoramiento de la calidad del hábitat humano a fin de armonizar la relación entre medio natural y espacio construido.

- **Potenciar la ciudad de la gente y poner límites a la ciudad del dinero**

La planeación del espacio habitable limitada hoy en día a las concertaciones puntuales entre diferentes sectores, en especial con los grandes inversionistas, debe abrirse a la participación social para rescatar el valor profundo que tiene el espacio habitable como expresión de su gente, recuperando la diversidad dentro de la unidad, y respetando las respuestas individuales y personalizadas dentro de las colectivas.

Esto implica:

- tomar medidas que eviten toda forma de discriminación espacial al interior de los asentamientos humanos.
- evitar la práctica de los desalojos forzados que por lo general se originan en intereses especulativos, negociaciones con inversionistas inmobiliarios y grandes constructores, la planificación urbana elitista y motivos de supuesta preservación ecológica que se aplican en forma discriminada y exclusiva a los asentamientos populares.
- priorizar, en todo plan de ordenamiento territorial o de desarrollo urbano, la participación en la toma de

decisiones de la población establecida en las áreas involucradas.

- estimular y apoyar la generación de nuevas comunidades territoriales que favorezcan la convivencia y la gestión comunitaria de los espacios, particularmente aquellas que surgen de los procesos organizados de poblamiento.

- dejar un amplio campo a la creatividad individual, familiar y comunitaria en la determinación de sus espacios privados, semi públicos y públicos y de los componentes que van a caracterizarlos.

- **Potenciar lo público frente a la tendencia privatizadora y excluyente de espacios de convivencia y equipamientos**

La calidad de vida en los asentamientos humanos se ve incrementada por el número y calidad de los espacios públicos y equipamientos de uso comunitario de que dispongan. Las plazas, los espacios con significado social, histórico o estético; los paseos, los parques y las zonas deportivas públicas, son fundamentales para la convivencia, principalmente la de los sectores populares.

Lograr esto requiere:

- garantizar para todos el acceso a espacios públicos seguros destinados a la recreación, la convivencia y el descanso, considerando especialmente a los grupos más vulnerables en razón de sus ingresos, su edad, el estado de su salud y su capacidad física y mental.

- permitir y apoyar el desarrollo y la gestión de espacios públicos y equipamientos, bajo formas de control social, principalmente en los asentamientos y conjuntos habitacionales generados por iniciativa de grupos organizados.
- dar apoyo y un amplio margen en el manejo de iniciativas y recursos financieros a los municipios interesados en la generación y operación de espacios públicos.
- complementar el disfrute de espacios públicos con la ubicación próxima a los lugares de residencia, de

equipamientos básicos como escuelas, clínicas, mercados, templos, etc.

- alentar el desarrollo de equipamientos urbanos que consideren las necesidades específicas de las mujeres: guarderías, comedores comunales, lavanderías, huertos, talleres, etc.

• **Recobrar la integración con la naturaleza**

Todos los seres humanos luchan por un lugar donde vivir, adecuado y ambientalmente sano. No debiera, por lo tanto, identificarse deterioro ambiental con el proceso de ocupar la tierra. El concepto de medio



ambiente introduce de hecho la intervención humana sobre el equilibrio ecológico del planeta y, en todo caso, lo que es necesario perseguir es la construcción de nuevos equilibrios que garanticen la preservación de la naturaleza y un medio ambiente sano para todos.

Para lograrlo es indispensable:

- incorporar el criterio ecológico a la gestión tanto del desarrollo urbano como de las zonas rurales.
- planificar el desarrollo de los asentamientos humanos, de acuerdo a la disponibilidad de recursos y la capacidad de regeneración ambiental existentes en la región específica en que se ubiquen.
- establecer áreas de protección ecológica en los espacios agropecuarios, en las zonas ocupadas por población indígena o por grupos étnicos vulnerables y en el entorno de las áreas urbanas.
- conocer más profundamente, preservar y desarrollar la relación entre culturas tradicionales y utilización de los recursos materiales, en armonía con la naturaleza.
- incorporar criterios ecológicos en la selección de los materiales de construcción y acabados para garantizar a la vez un uso racional de los recursos y condiciones ambientales sanas y confortables para todos.
- considerar las características climáticas y medio ambientales en la determinación de los criterios de diseño de los asentamientos y la vivienda.

## 5. Financiamiento y movilización de recursos

### 5.1. Principios

**ix. El disfrute de una vivienda adecuada es un derecho humano básico, que no puede quedar sujeto a los recursos o al nivel de ingresos de que disponga una familia o una persona sin techo y por lo tanto todos deben poder acceder a recursos financieros y públicos y de cualquier otra índole que les permitan hacer efectivo ese derecho, sea en forma individual o colectiva.**

**x. Los sectores sociales que enfrentan carencias habitacionales y otros servicios sociales tienen derecho a organizarse, a ser reconocidos legalmente y a movilizar los recursos materiales, solidarios y de apoyo mutuo de que dispongan.** También tienen derecho a incorporar sus capacidades técnicas, su creatividad y su fuerza de trabajo; a generar y controlar en forma directa recursos financieros provenientes de su ahorro y de las actividades económicas complementarias que realicen; a asesorarse por quien más les convenga; a gestionar apoyos complementarios y a controlar sus propios procesos de producción y mejoramiento habitacional.

### 5.2. Condicionantes del contexto

#### Hechos contradictorios

• En el contexto actual el Estado está abandonando responsabilidades que antes asumía, las cuales transfiere al sector privado. Algunos gobiernos han trans-

formado los organismos públicos de vivienda en simples ventanillas de gestión de créditos o de subsidios directos para la adquisición de viviendas en el mercado inmobiliario. Los instrumentos y procedimientos financieros se han ajustado para facilitar este proceso.

- La transferencia de responsabilidades no ha operado en apoyo de la producción habitacional que realizan las organizaciones sociales y las familias pobres. Todo lo contrario, la apertura de mejores oportunidades a la producción privada lucrativa, ha significado el cierre paulatino de los instrumentos financieros y la cancelación de los pocos mecanismos de otorgamiento de crédito y de estímulo a la participación del sector social no lucrativo, en la gestión y producción de su hábitat. Con ello se reducen enormemente sus posibilidades de seguir contribuyendo con efectividad en este campo.
- Con estas medidas se consagra la conceptualización de la vivienda como mercancía, al ser regulada por las fuerzas del mercado. La desregulación de la vivienda, que acompaña este proceso, permite además que los recursos se orienten libremente a la producción de viviendas terminadas, de alto costo destinadas a sectores económicamente medios y altos. Esta situación impacta negativamente en el desarrollo urbano y provoca también concentración de recursos en las áreas urbanas más desarrolladas, en detrimento de otras regiones.
- El modelo económico neoliberal ha recrudecido la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida de la población y de la ciudad y ha limitado el acceso

a la vivienda y a los servicios urbanos a un amplio sector social. Los sectores populares se deben conformar con soluciones cada vez más precarias o emprender, sin apoyos significativos, la tarea de solucionar por sí mismos su derecho a un hábitat adecuado.

- Aún esto último se dificulta en forma creciente, pues se han incrementado los controles y las normas, que limitan en mucho, la gestión autónoma y la movilización de recursos propios de las comunidades.

### Signos positivos

- Pese a las restricciones crecientes que enfrenta, el sector social ha logrado acumular una vasta experiencia en la movilización de múltiples recursos, para la producción de sus espacios habitables.
- Existen importantes experiencias en diversos países, sobre el manejo de fondos de ahorro y préstamo, por las propias organizaciones populares. En algunos casos se han logrado integrar fondos fiduciarios de alcance nacional e incluso bancos populares.
- Se han logrado desarrollar proyectos habitacionales, conducidos por las organizaciones sociales, en los cuales contemplan el desarrollo de actividades productivas que complementan su ingreso y apoyan directamente sus proyectos.
- Algunos gobiernos han desarrollado instrumentos y mecanismos financieros orientados a apoyar la producción social de vivienda. Esta importante experiencia acumulada en las organizaciones sociales de base, ONGs y en algunas instituciones públicas prueba

la vigencia y viabilidad de los enfoques orientados a fortalecer caminos alternativos a los actuales sistemas financieros excluyentes.

### 5.3. Bases conceptuales para el establecimiento de compromisos

La voluntad expresada por la Estrategia Global de Vivienda Hasta el Año 2000, por la Agenda 21 y en la convocatoria de la Asamblea General de Naciones Unidas a la Conferencia de Habitat II de lograr vivienda para todos, habrá de ser traducida en mayores recursos financieros aplicables a la vivienda y en políticas de profunda equidad social en su distribución.

El financiamiento debe entenderse como el conjunto de recursos necesarios para la gestión, operación y mantenimiento del hábitat, como concepto integral que contempla la vivienda, los servicios públicos y sociales y el medio ambiente como un todo inseparable.

La experiencia acumulada en más de 30 años por las organizaciones sociales de base, las cooperativas de vivienda y las ONG que las apoyan, tiene mucho que aportar a la formulación y a la gestión de las políticas financieras que se apliquen al hábitat.

Esa misma práctica nos muestra que el concepto de recursos aplicables a la vivienda no puede limitarse sólo a los financieros. Los sectores populares que aún no han sido despojados de su capacidad de hacer, por las políticas tecnocráticas y por la 'mo-

dernidad' industrializadora y mercantilizadora, aún poseen habilidades y múltiples recursos que pueden utilizar, y de hecho utilizan creativamente, en el mejoramiento de sus condiciones habitacionales. La construcción de compromisos en este campo, desde la perspectiva social, habrá de considerar los siguientes conceptos y criterios:

- **La movilización de recursos para el hábitat derecho y responsabilidad de todos**
- La vivienda como problema masivo y como derecho de todos, exige la participación activa de todos los sectores en su solución. El Estado como primer responsable, debe construir las condiciones para hacer efectiva dicha contribución.
- El Estado no puede abandonar sus responsabilidades de planificador y redistribuidor de los ingresos nacionales en procura de la equidad, para lo cual deberá posibilitar la gestión y control democráticos de los recursos.
- La responsabilidad de la generación y recuperación de recursos para la construcción del hábitat proviene de distintos sectores de la sociedad que interactúan: el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado.
- Es necesario definir los recursos, en función de las necesidades de vivienda y del hábitat. Se deben identificar las fuentes de origen, las prioridades de inversión y distribución y los mecanismos de administración y control, a partir de la negociación entre las organizaciones sociales, el Estado y el sector privado.

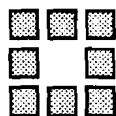
- Los actores del movimiento social, hombres y mujeres, deben negociar mecanismos que les permitan participar en la gestión, administración, mantenimiento, control y recuperación eficiente y sustentable de los recursos públicos, sobre la base de diagnósticos participativos locales y regionales, que permitan orientar prioridades en la inversión y distribución de los recursos.
- Es necesario reconocer y hacer visible el papel que juegan las mujeres en la gestión del hábitat, la generación y movilización de recursos barriales y las estrategias de sobrevivencia.
- **Los subsidios: necesidad de mantenerlos y de profundizar su impacto social**
- Las políticas de financiamiento, crédito y subsidio para vivienda deben operar estrechamente ligadas a las políticas de desarrollo urbano, al acceso a la tierra, a la inversión en infraestructura urbana y al control de los costos de los insumos de la construcción.
- El Estado debe apoyar el acceso de los sectores de menores ingresos a la vivienda y a un hábitat adecuado, por medio de subsidios provenientes de recursos fiscales.
- Los subsidios pueden ser directos e indirectos. En el caso del subsidio a sectores de bajos ingresos y en particular a los productores sociales, éste debe ser orientado en forma directa y transparente al pago de la vivienda.
- El subsidio debe entenderse como un recurso complementario; sin embargo, debe ser suficiente para cubrir las necesidades básicas de los sectores de población que no tienen capacidad de endeudamiento, con asignación preferencial a mujeres, jefes de hogar y padres solos, con hijos.
- **Financiamiento de la producción social de vivienda, importancia de generar instrumentos y apoyos específicos para su desarrollo**
- La producción social de vivienda es la producción realizada bajo control de las familias individuales y grupos organizados, en contraposición a la producción de vivienda social que realizan los promotores privados y algunas entidades estatales.
- La producción social de vivienda requiere acceso a los recursos públicos y de otras fuentes, en condiciones que respondan a su propia lógica productiva. Esta concibe la vivienda como proceso social y familiar cuya meta es el habitarla, lo que contrasta con el concepto de los productores privados que la entienden como producto mercantil terminado para ser puesto a la venta en el mercado.
- El financiamiento de la producción social de vivienda requiere reconocimiento, por parte del Estado, a las organizaciones sociales que la promueven, tanto de hecho como de derecho, tales como cooperativas, asociaciones, sindicatos, organismos de apoyo técnico y comités de barrio.
- Requiere también mecanismos basados en los procesos y prácticas sociales que tomen en cuenta las necesidades, características y posibilidades de la población a financiar, y por tanto se deberán:

- crear líneas de crédito diversas, acordes con tal proceso: compra de tierra, ejecución de proyectos, introducción de servicios, construcción, (o autoconstrucción o cualquier otro sistema mixto).
- abrir múltiples posibilidades programáticas que respondan al conjunto de la realidad habitacional de los sectores populares como por ejemplo: suelo urbanizado, legalización de la tierra, vivienda progresiva, mejoramiento y rehabilitación de vivienda e infraestructura, vivienda completa y terminada, producción y distribución de insumos.
- manejar con gran flexibilidad el sistema, permitiendo todo tipo de combinaciones para poder responder a las muy diversas iniciativas sociales de la población que participa. La población vinculada a la producción social de vivienda debe participar en las diferentes etapas del proyecto relacionadas con su formulación, planeación, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control. El financiamiento dirigido a estos sectores debe reconocer todo lo relacionado con los costos del proceso de producción de la vivienda y de los servicios públicos y sociales.
- Fortalecer la producción social de vivienda exige instrumentos administrativos para:
  - desarrollar mecanismos de apoyo administrativo y de fomento en diversas entidades públicas, como por ejemplo simplificación de trámites y de permisos, estímulos fiscales, programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica.
  - reconocer a las organizaciones sociales como sujetos colectivos de crédito, lo que implica crear procedimientos específicos para la adjudicación y gestión de los financiamientos, el otorgamiento de garantías, y las formas de apropiación y recuperación.
  - establecer reglas claras del juego, cuyo diseño tenga en cuenta las diferencias que se presentan en los sectores populares relacionadas con el género, la modalidad de ingresos, la capacidad real de ahorro y de pago y las condiciones de los sectores vulnerables.
  - La producción social de vivienda para operar con mayor eficacia, requiere complementar los recursos financieros públicos con:
    - recursos que las propias comunidades pueden movilizar, lo cual debe promoverse, apoyarse y cuantificarse como parte del valor final de la vivienda.
    - recursos provenientes del financiamiento y la cooperación externos, los cuales deben orientarse a promover la capacidad de gestión, administración y control por parte de las familias y los grupos que participan en los programas habitacionales.
  - **Fortalecimiento de la economía popular en los procesos habitacionales**
    - El fortalecimiento de la economía popular en los procesos de producción y operación del hábitat es fundamental pues da viabilidad y mayor seguridad de gestión a los programas promovidos por organizaciones populares. Esto requiere que:

- los organismos públicos que financian el hábitat acepten en sus normas y apoyen financieramente la inclusión de espacios destinados a la realización de actividades económicas en las viviendas y en los conjuntos habitacionales y permitan la construcción de equipamientos rentables bajo control de la propia comunidad.

- los organismos públicos acepten que en los financiamientos se puedan incluir partidas para la producción, in situ, de materiales y componentes para las viviendas por el propio grupo participante.

- los organismos públicos acepten y apoyen financieramente mecanismos de subsidio cruzado, bajo control de las organizaciones sociales en los conjuntos que promueven.



## última publicación

### CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD

## Más allá de la informalidad

Copyright:  
CIUDAD,  
1995, 148 p.  
Precio: \$/15.000  
Quito-Ecuador

José Luis Coraggio  
Emilio Pradilla  
Lucía Ruiz  
Mario Unda



*E*l concepto mismo de sector informal aquí busca proyectarse y encarnarse en un sujeto social capaz de impulsar la matriz socio económica básica de una nueva economía popular en formación.

No es propósito de este libro recomendar acciones concretas o políticas específicas. La complejidad del quehacer político no es compatible con la formulación de reglas simples.

"Lo que puede recomendarse - como plantea uno de los autores- es una actitud, unas claves de inteligibilidad de los procesos económicos que experimentan las masas, y un procedimiento para hacer política desde la economía, todo ello a especificar en cada coyuntura particular. La urgencia por asumir esos puntos de partida no debe confundirse con la urgencia de resolver la cuestión de inmediato. Nos espera un largo proceso, y aceptar sus ritmos posibles desde la perspectiva de las masas es esencial para no precipitarnos una vez más por el tobogán del voluntarismo."



# "El desarrollo sostenible y las Metrópolis Latinoamericanas"\*

## II Foro del Ajusco CONCLUSIONES

**E**l II Foro del Ajusco constituye un avance en la conceptualización de la sustentabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina, pero sólo puede considerarse como un paso adelante en un proceso de formación de conocimiento y su socialización.

La sustentabilidad plantea nuevas formas de relación entre el desarrollo socioeconómico, el crecimiento urbano y la calidad ambiental. La definición de esas relaciones es diferente en cada aglomeración y es claramente diferente a los procesos ocurridos en otras regiones del mundo.

Este Foro ha discutido algunas de estas relaciones pero considera que se requiere ampliar el debate, incluyendo otros grupos y comprometiendo a las esferas

académicas y profesionales por una parte, y los medios de comunicación social, por otra, en nuevos esfuerzos conceptuales.

La experiencia de estos días ha demostrado que la conceptualización de la temática urbano-ambiental es un proceso largo y complejo, y al mismo tiempo, extremadamente urgente. Es necesario para ello un proceso continuo de creación multidisciplinario.

De igual forma es necesario trabajar en definiciones de procedimientos aplicables y ajustados para traducir esos conceptos en propuestas que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida para todos los grupos sociales.

Es necesario, además, socializar estos conocimientos, para lo cual se requiere atraer la atención de los medios de comunicación social, los formadores de decisión y las instancias decisoras.

\* Foro realizado en El Colegio de México, México D.F., del 31 de Mayo al 2 de Junio de 1995.

Esa socialización se validará en la medida que se vincule estrechamente con las prácticas sociales y la gestión urbano-ambiental.

El Foro no es un evento aislado, sino un momento de un proceso evolutivo. La continuidad del esfuerzo confía en comprometer a los diferentes actores sociales en la generación de proyectos realistas.

El documento “La Sustentabilidad de las Metrópolis Latinoamericanas” contendrá, en su versión final, un aporte a dicho esfuerzo conceptual. Los participantes del Foro, entre tanto, anticipan las siguientes reflexiones:

- a) Las Metrópolis latinoamericanas tienen un alto grado de especificidad en su proceso de conformación y en su situación actual.
- b) La especificidad surge de un crecimiento prematuro respecto al proceso de industrialización, concentrado en pocas ciudades y descapitalización de sus estructuras en relación con sus requerimientos sociales.
- c) Las metrópolis concentran la mayor parte del poder político, económico y social, así como las oportunidades de crecimiento y bienestar, atrayendo a una parte significativa de las poblaciones nacionales.
- d) Las metrópolis constituyen los lugares de articulación entre la realidad nacional y la realidad planetaria y son ámbitos privilegiados del espacio nacional.

*“Un día me levanto temprano y decido ser habitante por primera vez en mi ciudad. Me asomo por la ventana y miro por primera vez. Camino, tomo el bus, saludo a los vecinos como por primera vez. Juego todos mis juegos como por primera vez. Vuelvo en la noche y me acuesto y recorro el día. Este día conocí otra ciudad. Mi ciudad son muchas ciudades.”*

Juan Micelli  
Valparaíso-Chile



e) Las metrópolis modernas son, al mismo tiempo, lugares donde se producen intensos fenómenos de transformación de energía, agua, recursos naturales, trabajo e información en bienes y servicios, pero también de desechos no asimilados que contaminan el medio ambiente.

f) La imperfección de los procesos metabólicos metropolitanos genera externalidades negativas en el espacio interno y en las regiones sustentantes. Las consecuencias más importantes de ese fenómeno son la degradación ambiental y las desigualdades sociales, que constituyen un serio obstáculo en relación a su capacidad competitiva en una economía globalizada.

g) La significación de los fenómenos metropolitanos no es asumida, sin embargo, por las políticas nacionales de desarrollo.

h) La globalización, a corto plazo, puede generar efectos negativos en los planos económico, social y cultural, comprometiendo la diversidad de los procesos metropolitanos.

i) La gestión urbana necesita mecanismos institucionales, normativos y financieros adecuadamente descentralizados.

j) La gobernabilidad de las metrópolis dependerá de la calidad de la participación de la sociedad civil en la gestión y en el mercado. (28)

# festín fuera la ciudad

(9 poemas y un microcuento)

**Mario Unda**

1.

*hicieron la ciudad  
a su imagen y semejanza.  
Y nunca más pudieron habitarla*

2.

*tenía la ciudad nombre de mujer.  
Pero nadie jamás la nombraba:  
temían no poder abandonarla*

3.

*la ciudad del suplicio  
-vivirla y no vivirlo*

4.

*la ciudad amurallada:  
cada cual es su muralla*

5.

*la ciudad y sus secretos  
-no por ocultos,  
sino de tanto saberlos*

6.

*festín fuera la ciudad  
si no fuera de mendrugos*

7.

*hay una ciudad amnesia:  
el vecino la vive  
sin saber que vive en ella*

8.

*y una ciudad perdida:  
el que la encuentra la olvida*

9.

*la ciudad andariega:  
se va con los caminantes  
en sus plantas, en sus huellas.*

## parábola del habitante de la ciudad

Mostráronme la ciudad.  
Dijeron: «Tuya es. Hábitala».  
Mas, cuando quise hacerlo, me expulsaron.

Quito, 28-29 de septiembre de 1995

# Las Municipalidades de América Latina hacia HABITAT II

## DECLARACION PUBLICA

**R**eunidos en Río de Janeiro el día jueves 1 de junio de 1995, convocados por la Municipalidad de la ciudad, los representantes de las asociaciones nacionales de municipalidades de América Latina, los alcaldes de las ciudades capitales de Iberoamérica agrupados en UCCI, el Capítulo Latinoamericano de IULA, el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas y la FMCU, con ocasión de preparar la participación de los gobiernos locales en la conferencia de Habitat II convocada por Naciones Unidas para junio de 1996 en Estambul;

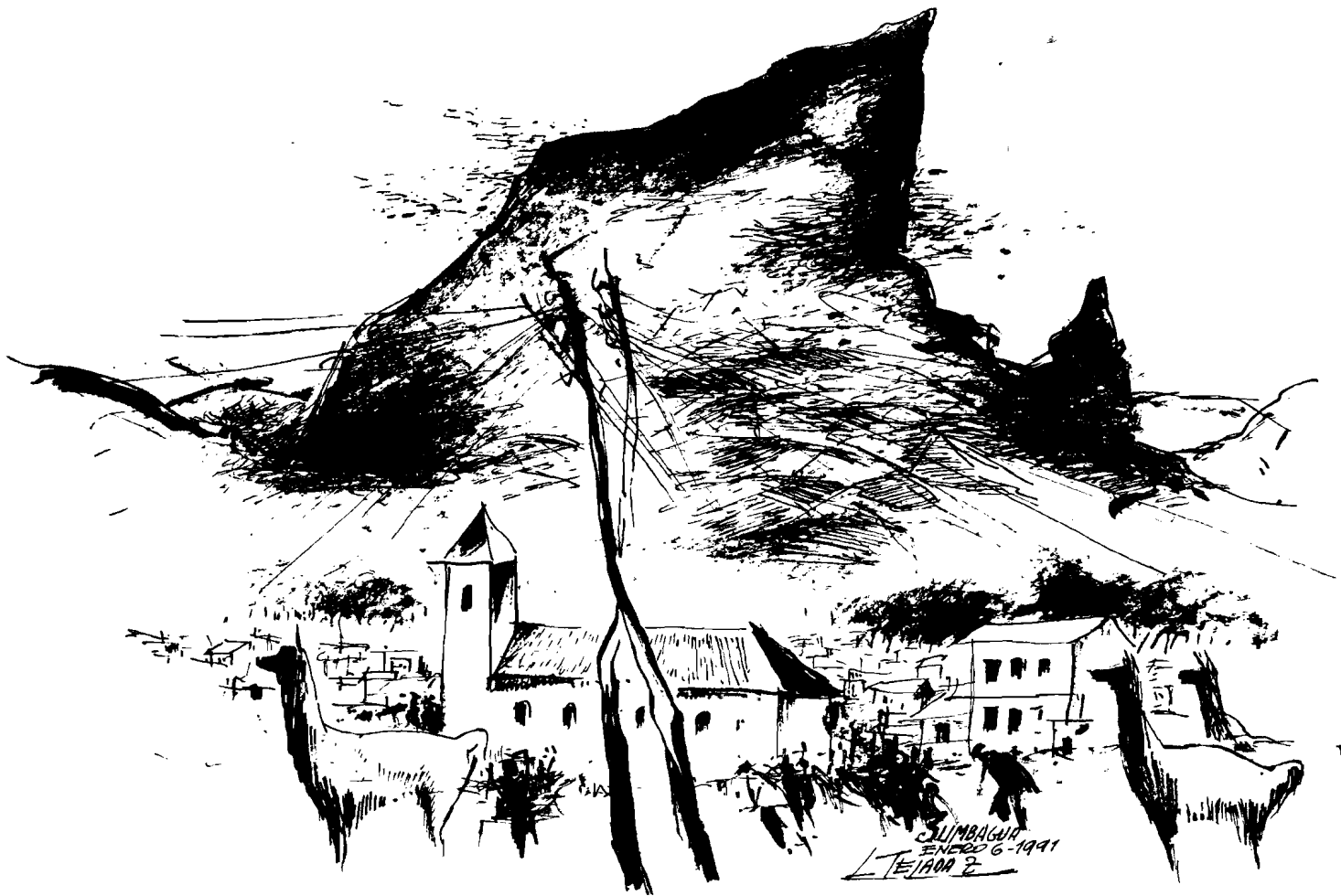
### DECLARAN:

- Que los procesos de globalización han acelerado la integración de las sociedades latinoamericanas,

entre sí y con el resto del mundo, desatando rápidos, profundos e irreversibles cambios económicos y sociales que se dan principalmente en las ciudades y que han incrementado la marginación en la mayoría de nuestros países;

- Que la modernización del Estado, la aceleración del desarrollo, la superación de la pobreza y la profundización de la democracia exigen de los gobiernos locales fortalecer sus recursos y atribuciones, así como dotarlos de una efectiva autonomía;

- Que en la actualidad los gobiernos locales de América Latina, por demanda de sus comunidades, realizan nuevas tareas como el impulso al desarrollo, la lucha contra la pobreza, la creación de empleos y



la defensa del medio ambiente, buscando atender integralmente las necesidades de su población;

- Que el Municipio es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y, por tanto, el que se encuentra en mejor posición para integrarlos en los procesos de desarrollo y democratización;
- Y que la temática de Hábitat II está en el corazón de los intereses locales y de sus autoridades, las que deberán asumir el mayor peso en la ejecución de

las políticas que allí se recomienden y de los eventuales errores que se deriven de ellas;

### ACUERDAN:

- 1.- Aprobar y difundir como bases de trabajo los documentos presentados a esta reunión que se adjuntan y que serán enviados a las autoridades internacionales, a los gobiernos nacionales, a los medios de comunicación y organismos especializados, como a la Secretaría permanente de Hábitat II y a las organizaciones que conforman el Grupo Cuatro Mas;

2.- Difundir la Convocatoria a presentar los casos positivos de gestión urbana que sirvan de ejemplo a las ciudades y el resto del mundo.

3.- Impulsar durante el segundo semestre del presente año la realización de seminarios o talleres a nivel de cada país organizados por las asociaciones nacionales de municipios, para fomentar y preparar la participación de los municipios en Hábitat II.

4.- Solicitar a todos y cada uno de los Jefes de Estado de los países de América Latina la incorporación de los Municipios a través de sus representantes legítimos y de sus asociaciones a los Comités Nacionales preparatorios de Hábitat II, para lo cual les haremos llegar los documentos de esta reunión.

5.- Manifiestar nuestro respaldo y activa participación en la Asamblea Mundial de Ciudades que se realizará en Estambul los días previos a la Conferencia de Hábitat II, en junio de 1996.

6.- Requerir de los Comités Preparatorios de las resoluciones de Hábitat II la identificación de una **Agenda de Acciones Concretas** para presentar a las ciudades -cuantificable y evaluable en el tiempo y en relación a los recursos que a ellas se destinen- que considere los siguientes aspectos:

a) Superar la pobreza y la marginación, orientando la acción de las ciudades al servicio de toda la población y eliminando los impactos negativos de las políticas macroeconómicas sobre los sectores más vulnerables;


b) Mejorar la calidad de vida por medio del acceso de todos a los servicios públicos básicos y la mejora de las viviendas mediante la cooperación;

c) Promover el desarrollo sustentable, en armonía con el medio ambiente;

d) Analizar los efectos de la globalización sobre la vida económica de las ciudades;

e) Impulsar la modernización de la gestión municipal, incrementando la participación y la comunicación por medio de la innovación.

7.- Solicitar a la Asamblea de las Naciones Unidas, a través del Grupo Cuatro Mas y requerir a la Cumbre de los Jefes de Estado Iberoamericanos a realizarse en Argentina en octubre de 1995 y a cada Gobierno Nacional de América Latina, la integración de al menos un 50% de los miembros a los Municipios en las delegaciones nacionales a Hábitat II.

8.- Convocar a una segunda reunión de las Asociaciones Municipales y de Autoridades Locales de América Latina los días previos a la realización de la reunión de los Comités Nacionales de América Latina (PREPCOM regional) que se efectuará en Santiago de Chile en la sede de la CEPAL el próximo mes de noviembre. 

Río de Janeiro, 1 de junio de 1995

*“Las ciudades son lugares de encuentros y desencuentros de vidas y de historias. Son sitios de paso del tiempo. Son sitios llenos de gentes y de cosas cada vez menos naturales y muchas veces vacías. En las ciudades las soledades y las comuniones me abruman, porque las comparto.”*

Handel Guayasamín  
Quito-Ecuador

*“Después de vivir en varias ciudades del Perú, pienso que la diferencia entre una u otra, no está en su arquitectura, en su trazo urbano o en su tradición histórica, sino en los amigos y raíces afectivas que tengo en cada una de ellas. Por eso creo que lo que hoy necesitamos son más ciudades para promover una mejor calidad de las relaciones humanas y la amistad entre sus habitantes.”*

Carlos Frías  
ITDG -Lima-Perú



# Las Organizaciones No-Gubernamentales hacia HABITAT II\*

**1.0** Las ONG's están totalmente comprometidas con los objetivos de Hábitat II para todos los asentamientos humanos sostenibles del mundo urbanizado. Como socios en esta iniciativa nos sentimos compartiendo la responsabilidad de asegurar la justicia social, la sostenibilidad ecológica, la participación política, económica y cultural de los asentamientos humanos. Nosotros creemos que la Conferencia es oportuna y estratégica y que la orientación del proceso y la agenda tienen el potencial de ofrecer recursos nuevos y energías creativas para los desafíos que enfrentan los asentamientos de cara al siglo XXI.

---

\* Declaración de las Organizaciones No-Gubernamentales a la Segunda Sesión Sustantiva del Comité Preparatorio para la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Traducción libre con base en el documento 'Statement by Non-Governmental Organizations' to the Second Substantive Session of the Preparatory Committee for the Second United Nations Conference on Human Settlements, 24 th April - 5th May 1995, Nairobi, Kenya.



**2.0** A pesar de las restricciones impuestas y de los limitados recursos y campo de influencia para el diseño y los procesos de la Conferencia, las ONG's preocupadas por los movimientos sociales y ciudadanos están aprovechando la oportunidad de Hábitat II y su proceso preparatorio para articular las Voces de la Gente y presionar las agendas a favor de la gente. Entre otras cosas ello comprende el derecho a la vivienda para todos, la distribución equitativa de recursos, el compromiso político y el marco institucional que sostiene las iniciativas de la gente en asuntos de vivienda. La participación creativa de cada ciudadano en la formación y administración de asentamientos debe ser reconocida y no habrá futuro para las ciudades sin este reconocimiento. A través de Hábitat II las relaciones entre las comunidades, los actores del Gobierno y no gubernamentales deben fortalecerse.

**3.0** Modelar el marco institucional y legal del desarrollo de los asentamientos es prioritariamente una responsabilidad de los gobiernos. Como la mayor parte de la inversión en vivienda e infraestructura proviene de recursos domésticos, es urgente que los gobiernos se comprometan con las estrategias y programas que surjan del proceso del Hábitat II. El Plan de Acción Global debe entonces ser elaborado con mayor énfasis en las estrategias que faciliten los cambios en correspondencia con cambios institucionales.

El Plan de Acción Global tiene que reconocer la esencia humana de las ciudades. Lo cual implica un cambio fundamental en la forma de ver las ciudades. Debemos enfocarnos al potencial creativo de cada

uno de los ciudadanos. La ciudad es la expresión física del espíritu humano. Para reflejar lo complejo y lo diverso de las ciudades, los documentos de Hábitat II deben ofrecer una dirección filosófica global para la acción local.

**4.0** Las sociedades poseen la capacidad de encontrar soluciones de acuerdo con su cultura, normas sociales, sistemas de valores y sabiduría tradicional. Esto no ha sido suficientemente reconocido por las reformas macroeconómicas, la globalización de la economía y los modelos de desarrollo basados en el mercado, los cuales ahondan las inequidades, causan exclusión y marginalización, y promueven el desperdicio consumista, socavan la soberanía, destruyen el medio ambiente y causan alienación cultural.

Por ello es necesario examinar seriamente las alternativas de desarrollo que faciliten la distribución equitativa de los recursos. Estas alternativas deben ser ambientalmente sostenibles y basadas en la cultura, los sistemas de valores, la estructura social y la sabiduría tradicional de las sociedades para las cuales están diseñadas.

Aunque los modelos alternativos de desarrollo no solamente están dentro de las fronteras tradicionales de los asentamientos humanos, éstos tienen una profunda influencia en la sostenibilidad, las tendencias urbanísticas y la calidad de vida de la gente en las ciudades y poblaciones.

**5.0** El proceso de la Conferencia debería reorientarse también al tema de los asentamientos rurales.

Como una mayoría de la población mundial, especialmente en los países en desarrollo todavía viven en pequeñas poblaciones, Hábitat II no puede ser solamente una “Cumbre de Ciudades”.

En vista de las tendencias de crecimiento hacia la urbanización, el aumento de la contribución de las ciudades al crecimiento económico nacional, la complejidad de los problemas de administración ambiental, la movilización de recursos y el desarrollo de la infraestructura de las ciudades con los cuales las ciudades se encuentran confrontadas hace que el enfoque hacia las ciudades sea oportuno e inevitable. No obstante la interdependencia entre las áreas rurales y urbanas no debe perderse de vista.

Negar los problemas de los asentamientos rurales sería un error. La pobreza, la falta de servicios básicos, el

desempleo, las deficiencias en la infraestructura, la base de inversión urbana, la marginalización de la población que depende de la agricultura, las malas condiciones de vivienda y la persistencia de estructuras de inequidad y explotación, afectan los asentamientos rurales. Estrategias viables y sostenibles de desarrollo rural son una precondition para mejores asentamientos urbanos. De hecho es una parte de la solución para evitar el incontrolado crecimiento urbano.

**6.0** Las ONGS deseamos enfatizar la responsabilidad del Gobierno de crear un ambiente social y legal que permita a la gente disfrutar la seguridad de un hogar. El derecho a la vivienda incluye el derecho de la gente en cualquier lugar del mundo a la seguridad de un hogar, libre de discriminación, con acceso a los servicios cívicos esenciales, vivienda accesible en condiciones seguras y saludables y libre de desalojos arbitrarios. Con frecuencia se practican desalojos forzados en el nombre del desarrollo causando desplazados de una manera organizada y sistemática. El derecho a la vivienda y de paso los derechos humanos, especialmente los de los pobres desposeídos y los indígenas están siendo violados en muchos lugares, pueblos y ciudades en el mundo. Como parte de sus compromisos a los objetivos de Hábitat II, los respectivos gobiernos nacionales deben incluir el derecho a la vivienda en su agenda para las políticas y el cambio institucional.

**7.0** Las ciudades de hoy no son sostenibles. Necesitamos con urgencia desarrollar e introducir prácticas sostenibles en todos los niveles.



En el contexto del emergente rol urbano y las condiciones de las ciudades, las metas administrativas de las ciudades deberían incluir: a) Frenar el deterioro y asegurar una aceptable calidad de vida y de medio ambiente de todos los ciudadanos, b) mantener un crecimiento equitativo de la economía, c) mantener la identidad cultural, la historia y el reconocimiento de los valores espirituales, d) dirigir el desarrollo de una forma que reduzca el daño ambiental que minimice inequidades sociales y económicas y que evite otras formas de distorsión que normalmente acompañan a las ciudades de crecimiento acelerado, e) planeación física que haga un uso eficiente de la energía en la conservación de recursos y que permita un adecuado mantenimiento de la tierra baldía. En este contexto los arreglos institucionales actuales son inadecuados. Se necesitan nuevas formas de movilización de recursos, de administración ambiental y gobernabilidad urbana .

Los aspectos más importantes del cambio institucional en el contexto de la gobernabilidad urbana y la administración son la democratización de las instituciones urbanas; el mejoramiento de la forma, la estructura y los procedimientos de las organizaciones democráticas representativas; la creación de espacios, la facilitación de la participación de la sociedad civil y la introducción de los conceptos de transparencia y responsabilidad en el trabajo.

**8.0** Estamos conscientes que las mujeres en nombre de la religión, las costumbres, la tradición y la legalidad tienen negado su lugar en la sociedad, sus derechos equitativos como ciudadanas y el acceso a

### *Ciudad generativa*

*"El mecanismo tradicional conformó la Ciudad según el vaivén de las migraciones, políticamente. La nueva Ciudad tendría que configurarse generativamente, a partir de un diseño preexistente, en armonía con el entorno y en plena sincronía (bio-justicia) con los impulsos evolutivos de los humanos."*

Miguel Grinberg  
Red APC-Nodo Wamani  
Buenos Aires - Argentina

igualdad de oportunidades. Estamos convencidos que es necesario tomar medidas para fortalecer la participación y el fortalecimiento de las mujeres en el desarrollo y la administración de los asentamientos humanos y desarrollar programas que aseguren a las mujeres su derecho al acceso a la tierra, la propiedad, la tenencia, el acceso al crédito; especialmente para aquellas mujeres que viven en condiciones de pobreza

Las políticas económicas y condiciones físicas deberían facilitar el acceso para todos los hombres y mujeres. Solicitamos con urgencia que los Gobiernos trabajen para frenar los efectos negativos de las políticas económicas que afectan la calidad de vida y urgimos que estas medidas no incrementen la carga de las mujeres y familias que viven en condiciones de pobreza.

**9.0** Para que una ciudad esté completamente viva, cada ciudadano debe estar en capacidad de participar y beneficiarse. El derecho de los niños a disfrutar un ambiente físico y socialmente saludable donde su sano crecimiento esté asegurado. Los jóvenes, como el futuro, deberían estar capacitados para desarrollar una conciencia social y ambiental. Ellos deberían estar motivados y se les debería dar la oportunidad de contribuir a solucionar los desafíos del ambiente y los asentamientos humanos. El ambiente construido debe responder a las necesidades especiales de las personas discapacitadas y los ancianos. El ambiente social debe ser inclusivo, facilitando a la gente desarrollar el acceso que ellos requieren.

**10.0** Nosotros estamos preocupados por el fracaso del crecimiento económico como una estrategia para mejorar la injusticia e inequitativa distribución de los bienes y recursos que es la causa del continuo crecimiento de la pobreza. Nosotros estamos profundamente preocupados de encontrarnos a las puertas del siglo XXI mientras casi una tercera parte de la humanidad está luchando por cubrir sus necesidades básicas como agua potable, saneamiento básico, nutrición, salud y una vivienda digna. Una gran parte

de los recursos está siendo desperdiciado destinado a armamento y otros instrumentos de destrucción. Hay una necesidad urgente de reorientar estos recursos hacia el alivio de la pobreza urbana y rural en todo el mundo.

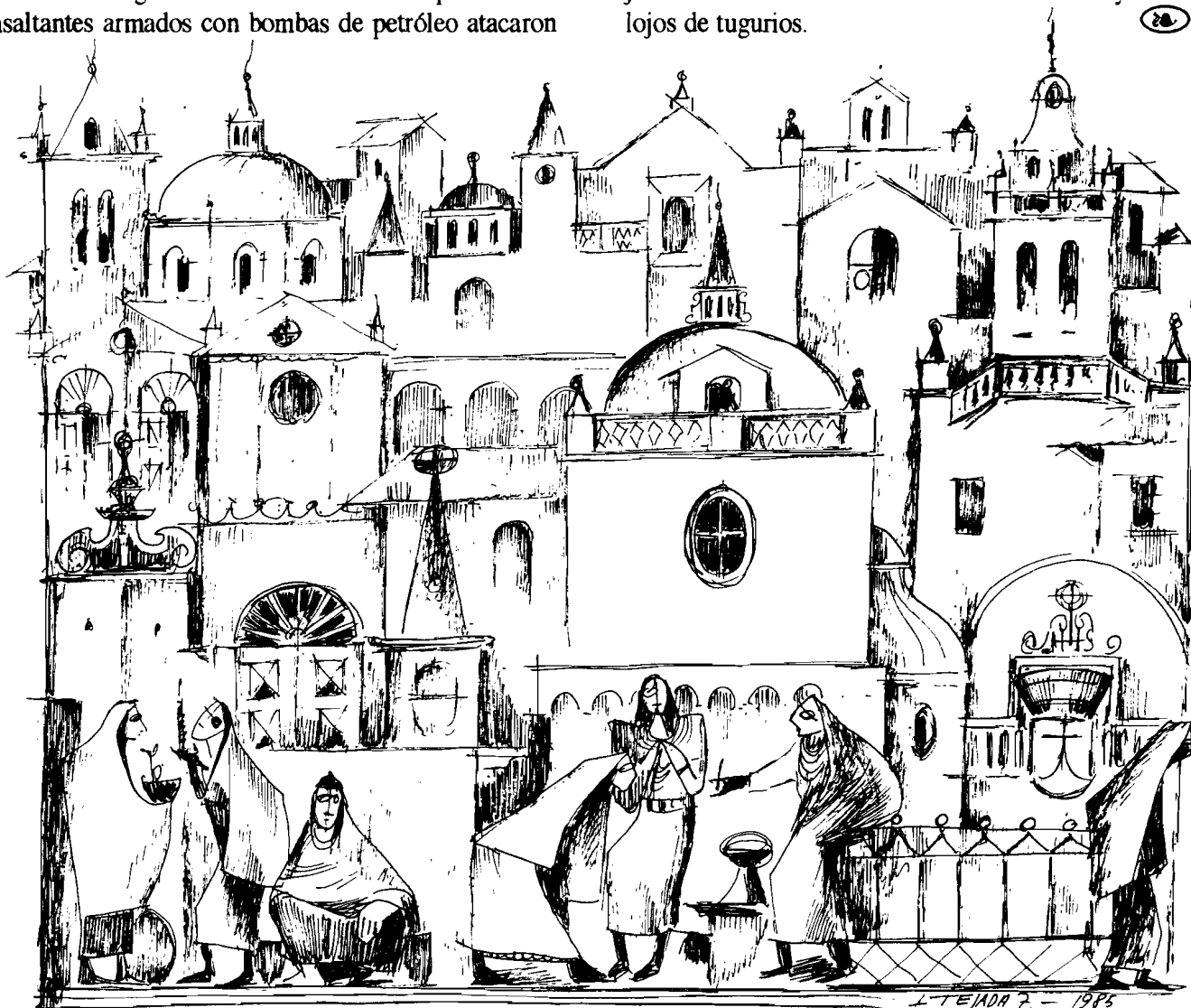
**11.0** Las ONG's presentes en la PrepCom 1 en Ginebra el año pasado manifestaron su honda preocupación por los desalojos a gran escala y otras violaciones de derechos humanos y el derecho a la vivienda en Turquía. Fue solicitado al Secretariado de la Conferencia, las Agencias para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y la instancia correspondiente del Gobierno de informar e intervenir. Sin embargo, el Secretariado de la Conferencia y la PrepCom mantienen silencio sobre esta grave situación que continúa en deterioro.

Nos gustaría solicitar que la PrepCom de Nairobi se ocupe del asunto de una manera directa y decisiva. Deben quedar compromisos claros para que la Conferencia y el Foro de las ONG's sea conducido de una manera abierta y democrática. No debe existir ninguna restricción sobre la participación y los contenidos del foro. Todos los delegados deben tener la posibilidad de interactuar con cualquier sector de la sociedad turca. El foro debe ser abierto a todos los que quieran participar.

Los gobiernos y las ONG's deberían continuar atrayendo la atención de todo el mundo hacia la situación de los Derechos Humanos en Turquía durante todo el proceso de Hábitat II lo cual va a crear una poderosa influencia hacia un cambio positivo.

**12.0** Nosotros hemos sabido del Concejo Nacional Keniano de ONG's que hace apenas una semana, en vísperas de la PrepComII más de 200 personas, la mayoría eran mujeres y niños, fueron sacados de sus hogares cuando el Concejo de la Ciudad de Nairobi los desalojó de la población de Ngomongo en el área de Korogocho en Nairobi. El mes pasado tres asaltantes armados con bombas de petróleo atacaron

las oficinas de Kituo Cha Sheria, una ONG de Nairobi que ofrece asistencia legal gratuita para los pobres. Este ataque tiene su origen en la volátil situación legal que no define claramente los derechos de los ciudadanos víctimas de las ambiciones de los poderosos. En los últimos meses la ONG estaba trabajando en varios casos referentes a invasiones y desalojos de tugurios. (20)



# Carta brasileira contra la desigualdad y por el derecho a la ciudad

*Coordinación del Foro Nacional de Reforma Urbana*

**E**sta carta es el resultado de la discusión y del sentimiento de varias entidades que componen el Foro Nacional de Reforma Urbana.

Es el fruto de la experiencia acumulada de movimientos populares, de ONG's, instituciones clasistas y universitarias, en fin, de una pluralidad de organizaciones que tienen como objetivo conquistar el derecho a la ciudad y a la ciudadanía.

A pesar de la diversidad, este conjunto de organizaciones analiza la realidad urbana en un contexto de ampliación de los niveles de desempleo, de desigualdad social en el acceso a la infraestructura urbana y servicios, de aumento de la violencia, de recrudecimiento de enfermedades asociadas a la pobreza y al subdesarrollo.

La fisonomía de la mayoría de las ciudades expresa ese cuadro de penurias. La guetificación creciente de la población pobre deja cada vez más evidente la desigualdad, la exclusión social y la falta de ciudadanía.

80% de la población brasileira vive en ciudades. 12 ciudades tienen más de un millón de habitantes expresando una gigantesca concentración de miseria y un comprometimiento ambiental que provoca grados crecientes de deterioro de la calidad de vida. Inundaciones, erosiones, derrumbes, polución de las aguas y del aire, la disminución de áreas verdes destinadas al uso cotidiano de la población principalmente de los sectores más pobres que ocupan las partes bajas y cercanas de ríos, declives frágiles, ciénegas o pantanos inundables.



A partir de los años 80 los ajustes de la economía internacional imponen un agravamiento de la miseria a los países del mundo periférico. Datos del Banco Mundial reconocen que el Brasil empobreció. Aún así, los últimos Gobiernos y el actual empeñan nuestras riquezas y nuestros presupuestos para pagar la altísima deuda externa, que en 1992 llegó a los 133,6 billones de dólares sacrificando políticas sociales y un desarrollo más humano e integrador.

El ajuste viene ligado a nuevas estrategias de desarrollo globalizadas a nivel mundial de desarrollo que tienen las ciudades como escenario central. El turismo, grandes centros de negocios, shopping centers, sistemas de comunicación nos integran al primer mundo a un costo social gravísimo y creciente.

Nuestro país es uno de los mayores productores de concentración de renta y posee un mercado interno

restringido para la producción de bienes fundamentales para la sobrevivencia y entre los mismos la vivienda. Así, 1/3 de la población de Río, 15% de São Paulo, 1/4 de la de Belo Horizonte y 40% de la de Recife viven en favelas. Por otro lado, aumentó el número de viviendas con canalización sanitaria, pero disminuyó para los sectores de la población de renta más baja.

Crece, por tanto el desempleo, el número de trabajadores sin seguro social y el trabajo por cuenta propia.

Crece la población que vive en favelas, en portales, la población de la calle, crece la violencia, el número de niños abandonados y las grandes novedades de esta década "la masacre de niños y adolescentes" y los trabajadores que viven en las calles "homeless"

El Estado, por su parte, fue históricamente marcado por la privatización de los bienes públicos, bene-



ficiando a sectores ya privilegiados. Inversiones públicas concentradas y orientadas por relaciones de intercambio de favores, del clientelismo, se reduce y continúa reduciendo el acceso de la mayoría de la población a los derechos básicos.

La élite brasilera construyó un Estado burocrático que financió y protegió el proceso de industrialización excluyente y ahora acelerada por los vientos conservadores del neoliberalismo, esta misma élite promueve la terciarización y la privatización formal del Estado de manera irresponsable, descartando la problemática social. Fondos públicos son utilizados para compensar déficits de financiamientos privados y para las nuevas estrategias de desarrollo. Las políticas públicas no son prioridades gubernamentales, a pesar de ser parte de la retórica de los discursos de los representantes del poder público.

Dentro de la misma lógica, la gran concentración de la propiedad en pocas manos en el campo (15% del área total está en manos de 2.174 latifundistas, esto es 0,04% de las propiedades, en tanto que 2,65% está en manos del 52,9% de los propietarios) y la falta de una política agrícola son responsables, de los flujos migratorios que contribuyen para la expansión de las ciudades.

La continuidad del modelo de desarrollo urbano a través de la difusión del automóvil, a más de agredir el medio ambiente, reduce la accesibilidad de los ciudadanos y principalmente de los sectores más pobres y se constituye en uno de los factores de altos índices de muertes y accidentes de tránsito.

## **Financiamientos externos y procesos de capacitación**

Los financiamientos de las agencias internacionales no siempre atienden a los intereses de la mayoría de la población y a los criterios de sustentabilidad ambiental. Imponen, también, métodos y contenidos a las políticas internas de cada país y al proceso de capacitación.

Tenemos claro que el enfrentamiento de la realidad urbana requiere sensibilidad y competencia técnica para dar soluciones al problema social. La capacitación de políticos, técnicos, líderes comunitarios, sindicales y empresariales, entre otros, es indispensable. No respetar el conocimiento acumulado y la diversidad ecocultural, significa contrariar la necesidad de integración social en el espacio urbano.

Es urgente el cambio de forma y contenidos de los financiamientos internacionales los cuales necesitan pasar por instancias que posibiliten la participación de la sociedad y que fortalezcan procesos de democratización nacionales e internacionales.

## **Principios fundamentales**

El Foro de Reforma Urbana reafirma el Tratado por Ciudades, Villas, Poblados Justos, Democráticos y Sustentables, elaborado durante la ECO 92 y destaca la lucha por la conquista de una reforma urbana que garantiza:

**El derecho a la ciudad y a la ciudadanía**, entendido como una nueva lógica que universalize el acceso a los equipamientos urbanos, a las condiciones de vida urbana digna y al usufructo de un espacio culturalmente rico y diversificado y, sobretudo, en una dimensión política de participación amplia de los habitantes de las ciudades en la conducción de sus destinos.

**El derecho a la vivienda**, de modo que todos los seres humanos, como cualquier otra especie, tiene derecho a un hábitat y ese derecho de tener un lugar para vivir es un derecho humano inalienable.

**Gestión democrática de la ciudad**, entendida como una forma de planear, producir, gestionar y gobernar las ciudades, sometida al control y participación social. Destacándose como prioritaria la participación popular

**Función social de la ciudad y de la propiedad**, entendida como la prevaencia del interés común sobre el derecho individual de propiedad, como el uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado del espacio urbano. Todo ciudadano tiene derecho a apropiarse del territorio dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables.


### Propuestas

- Adopción de políticas públicas que busquen la eliminación de la pobreza, definiendo procesos de planeamiento y gestión orientados para la reducción de las desigualdades sociales y regionales. Un nuevo modelo de desarrollo volcado

hacia la mayoría de la población es de máxima urgencia, elaborado con la participación de la sociedad.

- Recuperación de las funciones sociales del Estado buscando la garantía del interés público, basado en la justicia social y salud ambiental, a través de la regulación del mercado y de la promoción de políticas públicas.
- Promoción del Estado a través de la transparencia, de la socialización de la información y de su democratización, garantizando la participación de los ciudadanos en canales como Consejos, Organismos Participativos, Cámaras Sectoriales, Audiencias Públicas, entre otros, buscando la formulación, planeamiento y ejecución de las políticas públicas y gestión de recursos presupuestarios y financieros.
- Reconocimiento de la experiencia y de la lucha de los movimientos sociales por mejorar las condiciones de vida en las ciudades.
- Estímulos a procesos de autogestión en la producción de políticas a través del cooperativismo y del asociativismo.
- Incentivo a políticas de generación de empleo y renta en consonancia con el desarrollo económico y social.
- Implementación de políticas que busquen combatir las causas de todo tipo de violencia urbana.

- Reglamentación de la Constitución aprobada en 1988, y la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano.
- Efectivización de una política urbana que garantice la función social de la propiedad y el bienestar de los ciudadanos a través del establecimiento de instrumentos jurídicos, urbanísticos, administrativos, fiscales y financieros para:
  - orientación y control del mercado y del proceso de valorización inmobiliario;
  - recuperación para la colectividad de la valorización inmobiliaria como consecuencia de las inversiones públicas y privadas;
  - orientación y control del uso y de la ocupación del suelo urbano según la optimización de la infraestructura existente, del medio ambiente natural y construido y del interés público;
  - combate a la concentración de la propiedad y la especulación inmobiliaria urbana, exigiendo impuestos principalmente a los innumerables lotes vacíos y urbanizados en cada ciudad;
  - regularización de la propiedad y urbanización de las áreas de vivienda ocupadas por la población de bajos ingresos;
- preservación, mantenimiento y recuperación del patrimonio histórico, artístico, cultural y ambiental;
- respecto al bagaje histórico y cultural de la población;
- efectivización de una política habitacional que priorice a la población de bajos ingresos a través de la constitución del Fondo Nacional de Vivienda, con recursos presupuestarios y otras fuentes, generado por un Consejo Nacional de Vivienda compuesto, entre otros actores, por la representación de los movimientos populares. La efectivización de políticas estatales y municipales con el mismo formato;
- una política que garantice el derecho a la vivienda sin amenazas de desalojos y de la destrucción violenta.
- priorización del transporte colectivo en sus diversas modalidades, como la substitución de la actual matriz energética (petróleo) por otros que produzcan menos polución;
- universalización de la cobertura de los servicios de saneamiento básico y ambiental y acceso equitativo a todos los usuarios urbanos y rurales.

- Democratizar la negociación, la definición y la ejecución de proyectos financiados, por las agencias internacionales a través de la creación de mecanismos que garanticen la participación de la sociedad organizada.
- Todas las propuestas aquí relacionadas, para ser efectivizadas, necesitan ser transformadas en metas anuales a ser elaboradas en conjunto con los sectores organizados de la sociedad. 

*“Carros, calles, bulla,  
plomo, humo, cemento,  
agresión. Apuros,  
saltos, brincos, atrasos.  
Rostros preocupados,  
bellos, alegres,  
conversones. Mensajes  
y secretos, danza y  
poesía. Nosotros somos  
la ciudad, nuestros  
afectos y amores,  
nuestras propuestas y  
nuestro hacer. Nuestro  
ser y querer ser.”*

Helga SeHelga Serrano  
ACJ-Quito-Ecuador

# Propuesta de principios para una política habitacional

*Instituto de Arquitetos do Brasil<sup>1</sup>*

## PRESENTACION

En septiembre de 1993, en la 91ª Reunión de su Consejo Superior en Florianópolis, el Instituto de Arquitetos do Brasil aprobó por unanimidad el documento que establecía los principios aquí presentados. El documento, constantemente debatido y ampliado, se inscribe en los debates que tienen lugar en el ámbito del Hábitat II, configurando la posición preliminar del Instituto de Arquitetos do Brasil.

## INTRODUCCION

En la frontera del siglo XXI, recientes hechos y sucesos críticos son ejemplificadores. Centran la atención en la relación instrumental históricamente establecida, en especial en las sociedades capitalistas del Occidente, entre el hombre y el medio ambiente. La paradoja entre el alto grado de desarrollo de la

ciencia y tecnología y la amenaza de emergencia de epidemias en moldes medievales, correlacionadas con las condiciones de desequilibrio ecológico y de comprometimiento de la biodiversidad, se expone la dimensión planetaria y el carácter sistémico del medio ambiente. En lo que se refiere a los impactos ambientales en mayor escala, no hay “otros”, los otros” somos todos nosotros.

En el contexto contemporáneo, es plausible la hipótesis de que serios daños ambientales irreversibles, de largo plazo, ya puedan haber ocurrido, envolviendo, como desdoblamientos, fenómenos de los que no estamos totalmente al tanto. En el ejemplo mencionado, mayores riesgos posiblemente serán imputados a los países cuyas condiciones de infraestructura de saneamiento y control sanitario son precarias.

La preocupación por el deterioro o la destrucción del medio ambiente y sus consecuencias globales son cuestiones difundidas en las últimas décadas, principalmente a partir de organizaciones y movimientos ambientalistas. Tales discusiones adquieren importancia en un mundo estructurado por grandes disparidades entre estados ricos y pobres, reproducidas en

---

<sup>1</sup> Romeu Duarte Junior Instituto de Arquitetos do Brasil  
Armando Branco IAB Bahia  
Demetre Anastassakis IAB Rio de Janeiro  
Fábio Penteadó IAB São Paulo  
Helena Zancla IAB Distrito Federal  
Maria Elisa Baptista IAB Minas Gerais



el interior de esas unidades. En el marco de aceleradas transformaciones, se consolida una nueva división internacional del trabajo con nuevas formas de dependencia mundial, y se prefigura la agudización de las desigualdades entre los llamados países del Primer y del Tercer Mundo.

Los mercados se (re)afirman, en su dinámica cada vez más globalizada, como medio de privación en gran escala.

Uno de los puntos centrales del problema ambiental a nivel mundial se vincula, por tanto, a la distribución global de riqueza y a la inserción positiva de los países del Tercer Mundo en el nuevo escenario mundial.

Por otro lado, en un cuadro de recursos finitos y de necesidades crecientes, la búsqueda de acumulación capitalista no puede ser llevada adelante, indefinidamente, con el mismo patrón. Esto implica la revi-

sión de las expectativas de crecimiento económico, en algún punto intermedio entre la formulación del “crecimiento cero” y un cuadro de acumulación a cualquier costo y a pesar de cualquier costo.

Se incluye, en esta pauta, la lógica del desarrollo tecnológico y científico, en lo que se refiere a la (re)definición de rumbos y objetivos, incorporando a su discusión términos éticos, de costos y riesgos y de su subordinación al hombre y a la calidad de vida. La “humanización de tecnología” se inscribe como requisito de una nueva orden mundial, en que las condiciones de equilibrio del medio ambiente se realizan en un espacio favorable al hombre y a la diversidad.

En fin, la dimensión global de las cuestiones ambientales implica inevitablemente cambios que incorporen en su estructura la consolidación de una conciencia mundial. De las políticas de los gobiernos a las políticas de las corporaciones, pasando necesariamente por las actividades de organizaciones internacionales y por la pluralidad de los movimientos sociales, el desafío de un orden (pos)moderno, sobre nuevas bases, requiere la politización del conjunto. A fines de siglo en que las tecnologías de información imponen un papel central, el amplio acceso a la información es de relevancia para la concretización del principio de participación social que traspasen la esfera local o regional.

El enunciado de los principios del Plan Global de Acción/Hábitat II -EQUIDAD, SUSTENTABILIDAD Y PARTICIPACION SOCIAL- fue bastante trabajado en la versión de diciembre en términos de las escalas

locales y hasta el ámbito de los Estados-Nacionales. En que, pese a los moldes de la conferencia y de su preparación tienen como eje central lo “global”, y la sustentación de los principios depende, efectivamente, del nivel de escala mundial, del ámbito de las relaciones y compromisos internacionales en los diversos planos, está todavía tímidamente cotejado en el último documento (PGA-Mayo). Obviamente, hace parte de esa pauta la cuestión de los financiamientos internacionales, sus términos y los criterios de destino de esos recursos, que no siempre contemplan los intereses de la mayoría de la población y de la sustentabilidad.

En lo que se refiere al medio ambiente y a las infraestructuras, el problema no se restringe a los niveles crecientes de daños causados a la biosfera, sino también a la contribución relativa de las diferentes economías/países en el ámbito global. En cualquier escala, las perspectivas dependen, por tanto, de algún nivel de conciencia mundial de prevención y participación más, por otro lado, implican cuestiones relativas a costos, planeamiento y localizaciones adecuadas, poniendo en juego el principio de la equidad.

El abordaje de las cuestiones ambientales presupone la compatibilización de diferentes escalas, desde el nivel del barrio y de la comunidad local, con sus especificidades, hasta el nivel de la aglomeración urbana, que demanda un tratamieto global y articulado, en el caso de corresponder a un conjunto de municipios: Punto ya contemplado en la versión de Mayo del PGA.

Entretanto, cabe destacar que, en lo que se refiere al medio ambiente e infraestructura, los impactos ambientales son fatalmente socializados en gran escala, como es el caso de las grandes hidroeléctricas.

Desde el punto de vista del planeamiento urbano, el problema de las escalas es un “dilema” actual, debiendo ser cuestionado en términos del equilibrio justo entre las demandas e intervenciones locales y la planificación global. Esto implica el desarrollo de acciones en los diferentes ámbitos.

De un lado, se destaca la importancia de conocer la lógica, el origen de los problemas, y de reconocer las formas diferenciadas que asumen o afectan los diversos grupos; de otro, cabe imaginar formas innovadoras de solución de los problemas de las ciudades. En lo que se refiere a las técnicas y propuestas, eso significa repensar modelos y soluciones para situaciones de escasos recursos y cuestionar la adecuación de las tecnologías utilizadas para proveer de infraestructura urbana en términos de costo y de acuerdo con la realidad. No obstante, como será desarrollado más adelante, es de relativo consenso actual el hecho de que la solución de dichos problemas urbanos no es meramente una cuestión de técnica.

En la esfera local en cuestión, los tres principios -sustentabilidad, equidad y participación social, y en especial los dos primeros, parecen metas distantes, dado que se oponen a la lógica implícita del modelo de desarrollo adoptado, que se caracteriza por la máxima rentabilidad al menor costo, impide una distribución de renta más justa e implica la explotación

desmedida de recursos. Como consecuencia, se tienen altos costos socio-ambientales, de la pobreza a la disminución de la biomasa, reducción de la fertilidad de los suelos, polución, entre otras. Es importante resaltar que, si los beneficios o el lucro de tal modelo de desarrollo son apropiados por pocos y determinados sectores, los costos son socializados, penalizando nítidamente los segmentos más desfavorecidos de la población. A excepción, tal vez, de grandes desastres ecológicos, los riesgos y males colectivos, desde el punto de vista ambiental, se exponen a los diferentes estratos en diferentes gradaciones. Los que generan mayores impactos de pequeña escala en el medio ambiente (acumulativos), son justamente los que están incluidos en forma positiva en los circuitos de consumo.

En lo que se refiere a nuestras ciudades, no hay profundas discordancias en relación al panorama de segregación socio-espacial y su asentamiento en la última década, tampoco en relación a la producción del suelo urbano subordinado a las lógicas hegemónicas del sector productivo y del mercado inmobiliario. En ese contexto, la infraestructura reproduce y agudiza las desigualdades: los bajos niveles de atención de esos servicios, conforme señalan los datos censales, no garantizan ni siquiera la reproducción de la población en niveles mínimos. En los moldes de nuestras ciudades capitalistas, el acceso a la producción y consumo es vetado a la mayor parte de la población, diseminándose las condiciones de pobreza. En ese sentido, el espacio para la disusión de la equidad en la provisión de infraestructura, o sea el punto en que nos situamos, es el de un contexto en



que no estaban ni siquiera aseguradas las funciones clásica del “Estado mínimo” para el conjunto de la población. En ese sentido, no cabe postular la “asistencia” a los segmentos excluidos, sino asegurar las condiciones mínimas de ciudadanía, en cuanto el derecho a la ciudad. Se resalta la relatividad de las diferencias entre lo rural y lo urbano: la población rural está tan insertada en los procesos sociales, económicos y políticos como la población urbana. Un importante eje de discusión se refiere a la cuestión de la propiedad. La función social de la propiedad, considerada en la constitución, no se concretiza hasta el presente, para asegurar la predominancia del interés colectivo sobre el individual. Esté o no reglamentado en la Constitución de 1988 la utilización de otros instrumentos o mecanismos legales de regularización de la propiedad, es necesario señalar la importancia de la Legislación: la Ley es una arena política esencial, en lo que se refiere a la distribución de la tierra. El hecho de que esa dimensión redistributiva no ha sido todavía ampliamente explorada en lo que se refiere al acceso a la tierra y a la urbanización con parámetros de calidad ambiental, apunta a la necesidad de ampliar tales discusiones y capacitar intensamente a los actores involucrados en la cuestión urbana (desde planificadores, ONG’s y legisladores) para explorar ejes potenciales de la legislación. En lo que se refiere a la legislación urbana en el ámbito municipal, esto implica la explicitación de opciones, la toma de posición sobre los propósitos y a quien beneficiar, y su coherencia con los mecanismos adoptados. En el ámbito más amplio, entendida la legislación como una resultante de una acción política, y por tanto, producto destituido de neutralidad, sugiere

la importancia de la actuación en el sentido de explicitar posiciones junto a la esfera legislativa.

Los principios básicos de sustentabilidad y equidad implican, necesariamente, profundos cambios en la orientación de inversiones, en la definición de objetivos, en el establecimiento de formas alternativas de uso de los recursos renovables, en la garantía de la diversidad ambiental y cultural, en la constitución de límites a la propiedad y a la especulación, en la orientación del desarrollo y aplicación de tecnología y en cambios institucionales.

Tales cuestiones centran la atención en lo que viene asumiendo el debate relativo a la gestión referente, a la ampliación o no de la cooperación de ONG’s o grupos directamente relacionados con la resolución de problemas. En ese debate no hay grandes divergencias en cuanto a la importancia de la democratización real de los aparatos públicos, buscando la maximización de los grados de participación de la población a través de foros, consejos, cámaras sectoriales, audiencias públicas y otros mecanismos y espacios en el nivel de decisión o en la distribución de recursos.

En este punto, cabe delimitar las reglas y funciones de los diferentes actores, estableciendo los espacios del sector público y de la sociedad civil en lo que se refiere a las responsabilidades compartidas, sin que eso signifique la omisión del Estado en su papel relativo al establecimiento y concretización de políticas sociales buscando la solución de problemas históricamente creados.

La concretización de proyectos alternativos socio-ambientales demanda la articulación de los planos económico, político-institucional y cultural. Si en los dos primeros planos eso implica el establecimiento y prioridades buscando los principios de equidad, sustentabilidad y participación social, a través de nuevas formas (o contenidos) de gestión, en donde la cuestión de la cultura no es de menor relevancia.

La efectivización de los principios de sustentabilidad, equidad y participación social, a través de la “estrategia de capacitación”, se vincula estrechamente al plano cultural. Un “nuevo orden” urbano, fundado en la sustentabilidad, implica necesariamente la redefinición de valores, el cuestionamiento de necesidades socialmente definidas y estilos de vida específicos; por tanto, cambios significativos en el modo de vida de la población.

En ese punto, cabe destacar que son los estratos sociales privilegiados de la población que contribuyen o son cómplices significativamente para asumir el compromiso ambiental y de la calidad de vida. De la polución de los vehículos a la producción de basura no reciclable, a las aglomeraciones en pendiente o que impliquen deforestaciones, a las altas tasas de impermeabilización del suelo, los segmentos que tienen más acceso a la información, menores costos de participación, y, muchas veces, afinidades con las causas y movimientos ambientales, compartiendo estilos de vida que implican el deterioro del medio ambiente.

*ruidos-vértigo, humo mugre,  
pesadumbre-ansiedad,  
locura-normalidad...  
Historia-Afecto,  
Patrimonio-Cultura,  
Riqueza-De Todos,  
Conservar Sabiduría...  
ambición económica-  
descontrol, Naturaleza  
Viva- Júbilo, moda-acrítica,  
Creación-Osadía...  
Crear- Crear, Crear...  
el presente y el futuro...  
Respetar la grandeza de los  
Creadores, la maravilla de lo  
Natural...*

Horacio Cáceres Couto  
Montevideo-Uruguay

En una cultura de privilegios, el deterioro de la noción de esfera pública se impone como uno de los obstáculos a la efectivización de los tres principios, o a lo que se podría llamar de “gestión urbana integral” que articule el plano local con los ámbitos regionales. Tal empresa implica la reconstrucción del espacio público, con la incorporación de los diferentes actores urbanos y la participación de nuevos sujetos sociales que se apropien de la cuestión ambiental y urbana.

En el contexto de las actuales transformaciones, junto a las tendencias de desterritorialización, una creciente afirmación de identidades territoriales defensivas en los ámbitos locales, no basta para asegurar los canales de movilización de demandas y participación en ese nivel o para garantizar la diversidad y pluralidad de los diversos grupos. Se impone como necesaria la construcción de códigos compartidos y de ciudadanía. Todavía en lo que se refiere a la esfera cultural, se destaca que, en especial a partir de las dos últimas décadas, nuevas formas de exclusión, más sutiles, emergen. En las sociedades de este fin de milenio, lo central se fundamenta cada vez más en el procesamiento de información: la no accesibilidad a la información en varios niveles y modalidades implica ciudadanos mucho más excluidos. Por tanto, el acceso a las redes y circuitos de información se marca como una pauta fundamental para la "Estrategia de capacitación" en las próximas décadas. En el ámbito del poder local, la creación de núcleos de información puede contribuir significativamente en la democratización del acceso a la información. En el primer punto, para garantizar acceso a la información relativa a programas, políticas, adquisición de recursos, servicios e infraestructura urbana, así como el posible desarrollo de formas de participación. Los "programas de capacitación", previstos por el PGA, en lo que se refiere a "entrenamiento y educación", "facilidades de participación" o lo relativo a "Desarrollo de Políticas y Programas", pueden incorporar estrategias y metas en ese sentido.

Los contornos de la construcción de un orden (pos) moderno, bautizado por los principios de equidad,

sustentabilidad y participación social en los términos del PGA, sugieren la politización de las cuestiones relativas a las desigualdades sociales y de las políticas de vida; por otro lado, además de la politización de la esfera local, implican la conciencia y la politización del global.

Los arquitectos creen que el derecho a la vivienda que hoy se coloca como la principal cuestión polémica en el escenario del Hábitat II, no puede ser comprendido a no ser que esté directamente asociado con:

- derecho a la ciudad
- derecho a la naturaleza
- derecho a la arquitectura
- derecho a la información y al conocimiento
- derecho al empleo
- derecho a los recursos
- derecho a la gestión
- derecho a la seguridad y a la libertad
- discusión de un nuevo arreglo institucional

## DERECHO A LA CIUDAD

Es preciso garantizar el derecho de vivir bien en la ciudad, garantizando acceso al abrigo, a los servicios básicos y a las oportunidades de una vida productiva. Se trata de tener transportes eficientes y baratos permitiendo tener acceso a la ciudad y a sus partes, dando así el derecho de escoger la localización de sus viviendas a los ciudadanos. Pero al mismo tiempo que hay que invertir en el transporte público masivo, hay que garantizar la disponibilidad de espacios en

la red urbana ya constituida para, que en los vacíos encontrados en la misma, sea como terrenos sea como predios desocupados, construir en unos, reciclar otros y colocarlos a disposición de los más pobres, mediante pagos justos para los que tienen empleo digno y subsidiado, para aquellos con quienes la sociedad tiene una inmensa deuda social acumulada y que sostienen la ciudad con su trabajo, incluso en la informalidad.

La ciudad debe poder acoger a los excluidos, a los lumpens, y no solamente con derecho a la vivienda, sino con posibilidades concretas de socialización. Los instrumentos jurídicos introducidos en la constitución de 1988 como suelo generado, impuesto progresivo y edificación acelerada, entre otros, deben ser reglamentados y utilizados para optimizar el uso de infraestructuras públicas, financiar los cambios de redes de infraestructura que tienen lugar como consecuencia del crecimiento, ayudar a financiar la extensión de las infraestructuras a las lotizaciones y favelas que no las poseen integral o parcialmente, reducir el desorden espacial vigente en la mayoría de las ciudades, reducir los movimientos pendulares en la medida en que la vivienda esté cerca del trabajo, y privilegiar la empresa inmobiliaria en detrimento de la especulación inmobiliaria.

## **DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO.**

Es necesario asegurar el equilibrio ecológico del medio ambiente de los asentamientos humanos, a través

de la institución de mecanismos adecuados de protección, conservación y control.

Es necesario articular la política ambiental con la política del desarrollo urbano y de ocupación del territorio. La actuación del poder público no ha considerado la interrelación entre esas áreas, dando como resultando daños ambientales y sociales inaceptables.

Es necesario garantizar que la planificación territorial y urbana se guíe por parámetros que aseguren la sustentabilidad ambiental. El desarrollo de los asentamientos humanos debe considerar siempre la capacidad de soporte de los recursos ambientales.

Los problemas de ocupación irregular de áreas de interés ambiental, como pendientes y áreas de protección de manantiales, deben recibir especial atención del poder público. Es necesario que se busquen alternativas para cada caso específico, que consideren las necesidades de la población en cuestión y los condicionamientos ambientales. Esas ocupaciones irregulares se vinculan, la mayoría de las veces, a presiones inmobiliarias, que excluyen a gran parte de la población del acceso al área con mejores condiciones de habitabilidad. El enfrentamiento de esos problemas por el control de la especulación inmobiliaria en sus diferentes formas de manifestación. Se debe universalizar la cobertura de servicios y de la infraestructura: tratamiento y abastecimiento de agua, recolección y tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos, limpieza pública, drenaje, contención de pendientes, control sanitario sobre la proliferación de vectores y combate a las endemias y epidemias

Deben ser priorizados los medios de transporte menos contaminantes y de uso colectivo. En las áreas urbanas, es indispensable facilitar recursos al peatón y viabilizar el transporte ciclovionario.

Es necesario reducir los índices de contaminación de todos los tipos, para que el trabajo, y la vivienda puedan coexistir en áreas cercanas. Se hace fundamental la implantación de sistemas de control permanente de la polución y de mejoría de la calidad ambiental, garantizando que la población tenga acceso a la información ambiental y participe de los procedimientos orientados a la mejoría de los índices de contaminación.

Es necesario descentralizar los procesos de toma de decisiones, invocando tanto la definición de instrumentos y normas, como la ejecución de políticas relacionadas al sistema nacional de medio ambiente. El sistema se ha caracterizado por una excesiva centralización en la toma de decisiones. En especial en lo que se refiere a las áreas urbanas, tal característica lleva a un descompás entre las metas propuestas y los resultados alcanzados. Se debe asegurar por tanto la calidad y el valor de los órganos sectoriales del gobierno local con miras al éxito de las políticas ambientales.

Es necesario garantizar que las ciudades contengan áreas verdes de recreación de acuerdo a índices propuestos por la organización mundial de la salud, con la construcción de plazas y parques con seguridad para sus usuarios, y democráticamente disponibles para todos los ciudadanos.

El equilibrio ecológico de los asentamientos humanos implica, verdaderamente, además de las preocupaciones por la conservación ambiental el garantizar un tratamiento democrático de los núcleos urbanos y rurales, que se traduzca en una menor segregación social, en una plena accesibilidad de la población a los beneficios de la vida comunitaria y en participación de la colectividad en la gestión de sus problemas.

## **DERECHO A LA SEGURIDAD Y A LA LIBERTAD**

El ejercicio de la libertad sólo es posible en condiciones de seguridad y tranquilidad. Para que las personas puedan apropiarse de los diversos espacios y actividades, en esa riqueza cultural que caracteriza la ciudad, es necesario garantizar el ir y venir de los ciudadanos, iluminando todas las vías públicas, manteniendo vigilancia comunitaria y garantizando también que las personas no queden prisioneras, horas, a veces días en sus barrios, principalmente cuando son favelas. Es necesario mejorar los transportes públicos, para que los ciudadanos puedan llegar con más rapidez, eficiencia y por tanto con seguridad a sus destinos.

Es necesario reeducar a la policía haciendo que sea al mismo tiempo más eficiente con los bandidos y más respetuosa con los ciudadanos y finalmente tener justicia rápida y eficiente de un lado, y empleo, mucho empleo y trabajo para todos.

Es necesario crear condiciones para el florecimiento de la solidaridad y expresiones cotidianas de respeto y responsabilidad.

## **DERECHO A LA ARQUITECTURA Y A LA DIVERSIDAD**

La vivienda, mucho más que el techo y el abrigo, representa la posibilidad de satisfacción física, climática, psicológica y sobre todo cultural de los deseos individuales. Es necesario garantizar la diversidad, posibilitando a cada uno encontrar y escoger su lugar en la ciudad. Es necesario que los proyectos atiendan a las especificidades del lugar, del paisaje, del entorno, de los usuarios, contribuyendo también al desarrollo de la tecnología y de la calificación de la mano de obra. El acceso a la habitación en su sentido más amplio sólo se democratiza a través de la socialización del ejercicio de la arquitectura. Es necesario reconocer los derechos del consumidor al usuario/mutuuario de los espacios construídos colectivamente. Es necesario garantizar el derecho a la localización, a la forma, a la expresión cultural.

En este sentido recomendamos que:

- El poder público disponga cuadros profesionales para atender directamente a las demandas.
- El estado cuide de la provisión de servicios de arquitectos, no obligatoriamente funcionarios, al libre escoger de los demandantes;
- Que la categoría de los arquitectos se vea como prestadora de servicios a la población, cualquiera que sea la fuente pagadora, y se dé por tanto nuestra relación con los reales clientes/usuarios finales;

- Que la universidad invierta en la capacitación de los profesionales de la arquitectura social y pública de modo que puedan dar respuestas eficientes, expeditas y de calidad, lo que hoy no ocurre sistemáticamente;
- La universidad, principalmente la que se paga con recursos de todo el pueblo, investigue en la realidad con proyectos concretos de modo que se puedan establecer nuevos paradigmas de acción que los problemas reclaman y la población, que como consumidora del servicio de arquitectura, demanda.

## **DERECHO A LA INFORMACION Y AL CONOCIMIENTO**

Es necesario democratizar el acceso a la información, elaborando el catastro de las tierras urbanas, unificando las metodologías, informatizando los registros de inmuebles, los catastros fiscales de IPTU (Impuesto Tributario Unico) y los catastros técnicos existentes, de manera que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de escoger y su derecho de compra.

Es necesario socializar el conocimiento sobre las diversas políticas, los diversos instrumentos, mecanismos y alternativas, intercambiando las experiencias exitosas, posibilitando el ejercicio efectivo por la población, de sus derechos y responsabilidades en la participación en los procesos decisivos.

Es necesario socializar el conocimiento técnico, mejorando las condiciones de vida de la población y

ampliando sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

Es necesario establecer y liberar canales de comunicación en varios niveles, articulando los diversos agentes, promotores y organizaciones.

## DERECHO AL EMPLEO

Es necesario ver la ciudad como lugar del mercado, de los cambios culturales y de las oportunidades de empleo, en este sentido, el derecho a la vivienda también genera empleos, temporales y permanentes.

Es necesario potenciar el esfuerzo de exigir los espacios construídos que se necesitan para proporcionar vivienda a todo el pueblo, incluyendo saneamiento, arreglos y reciclajes en las edificaciones, dando empleo a los profesionales ya existentes, calificando mano de obra (la construcción civil es el sector que consigue formar mano de obra más rápidamente).

Crear empleos para trabajadores de construcción civil, operarios calificados, ingenieros y arquitectos y los demás profesionales necesarios en un abanico amplio que garantice la mejor calidad del espacio construído.



Es necesario estimular, a través de los estudios e investigaciones científicas y de los financiamientos, sistemas de mano de obra intensiva, moderna, privilegiándolos sobre cualquier sistema de pre-fabricación que usa capitales de manera intensiva.

Es necesario que las licitaciones públicas y que la ingeniería y la arquitectura social y pública utilicen siempre que sea posible, cada vez más métodos de mano de obra intensiva, capaces de generar empleo y acceso a la renta

Es necesario estimular la investigación y el uso de tecnologías fácilmente transferibles al trabajador, destinatario final y/o población de modo que tal conocimiento pueda ser capitalizado por los trabajadores en busca de una mejor inserción en el mercado de trabajo.

## **DERECHO A LOS RECURSOS**

Entendiendo como recursos tanto los perecibles, retornables y a fondo perdido, y también la infraestructura y servicios ya invertidos, o solo disponible y por crear, y ventajas de localización como comodidad ambiental, paisaje, clima, recomendamos en especial:

- Destinar recursos presupuestarios, al FGTS (Fondo de garantía por tiempo de servicio) FDS y SBPE y los previstos en el fondo nacional de vivienda;
- Estimular la creatividad de los estados y municipios mientras se busquen normas claras y

comunes para el financiamiento y retorno del mismo cuando sea el caso;

- Proponer que el Estado asuma el costo financiero de los recursos como FGTS, SBPE y hasta dos fondos de la Providencia y otros recursos captados en el mercado, privilegiando ésta sobre otras formas de subsidio;
- Estimular que los subsidios puedan ser tanto en tierra, como en infraestructura, o financieros y, cuando la instancia de poder que decide dar el subsidio no disponga de recursos al contado, buscará financiamiento disponible en la proporción de los subsidios.

## **DERECHO A LA GESTION**

Substituir el concepto de déficit, expresión cuantitativa de las carencias sobre la óptica de los tecnócratas y gobernantes, por la demanda; expresión cualitativa y cuantitativa de los carentes de cualquier servicio.

- Promover la inversión del lado de los financiamientos, financiando la demanda prioritariamente sobre la producción, al contrario de lo que está sucediendo actualmente.
- Estimular la auto-gestión no solamente como principio democrático de respeto al consumidor, sino también como instrumento de reducción de los costos y aumento de calidad y satisfacción, y, finalmente, su promoción.





## ESTUDIOS Y TRATADOS POLITICOS BUSCANDO UN NUEVO ARREGLO INSTITUCIONAL

- Primero, indicar la introducción de la racionalidad en el tratamiento institucional de la cuestión urbana y habitacional, ya que el sistema financiero habitacional está quebrado y está pasando un caos no operacional.
- Examinar la tentativa de la creación del Consejo Nacional del Fondo de Vivienda proponiendo la reducción de la burocracia, mayor descentralización, mayor transparencia y reducción de costos y tiempos, estimulando siempre que sea posible la municipalización de las acciones.
- Retomar y revisar la discusión sobre la creación o no de una agencia nacional de vivienda y sus atribuciones a partir de la definición del papel del Estado y sus responsabilidades.
- Analizar críticamente lo que el nuevo Gobierno está comenzando a presentar, de modo propositivo.
- Fomentar y participar de un amplio debate nacional sobre el tema.



# AMERICA LATINA Y EL CARIBE *hacia Hábitat II*

COALICION INTERNACIONAL DEL HABITAT (IHC)  
PROGRAMA DE GESTION URBANA (PGU-LAC)  
HABITAT II GLOBAL NGO SECRETARIAT  
GRUPO FORHUM

## CONVOCATORIA

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO - PUCE

## AUSPICIO

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda  
Casa de la Cultura Ecuatoriana  
Colegio de Arquitectos del Ecuador  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo - U. Central

## COLABORACION

Centro de Investigaciones CIUDAD

## COORDINACION

al encuentro de  
**una ciudad**  
para la vida

noviembre 1995  
Quito - Ecuador

A l e n c u e n t r o d e

13 - 18 noviembre 1995

Quito • ECUADOR

**una ciudad  
para la vida**

**A**l encuentro de una  
ciudad para la vida.  
**América Latina y El  
Caribe hacia Hábitat II,**

se realizará en Quito,  
Ecuador, entre el 13 y el  
18 de Noviembre de 1995.

En este evento se busca  
recuperar y compartir  
experiencias e ideas  
desarrolladas en América  
Latina y El Caribe para  
encarar la problemática del  
hábitat urbano, en el  
proceso preparatorio de la  
Conferencia Hábitat II que  
se realizará en  
Estambul en 1996.

# a c t i v i d a d e s

## • TALLERES

- La ciudad que queremos
- Asamblea CYTED Red "Viviendo y Construyendo"
- Ordenamiento territorial en América Latina
- Experiencias exitosas de gestión urbana en América Latina
- Tecnologías para la vivienda y el hábitat urbano
- La juventud y la ciudad
- Proyecto GONGO-HIC "Aspectos metodológicos y avances"
- Derechos Humanos y vida en la ciudad
- Reunión regional Proyecto Homeless International
- El arte público en las ciudades de América Latina
- Ecuador hacia HABITAT II
- Participación ciudadana, poder local y concertación
- Agentes locales en la promoción de salud
- Sistemas de información geográfica para la gestión urbana
- Gestión local del hábitat: prevención y mitigación de desastres
- Estrategias de atención a los sectores urbanos más pobres
- Una ciudad sustentable en el Sur
- El derecho a la vivienda
- Historia, identidad y cultura urbana
- Diseño y nuevas tecnologías
- Gobiernos locales desde una perspectiva de género
- Salud y hábitat urbano en América Latina
- Opciones y retos de la comunicación electrónica
- Las ciudades y la cuestión étnica
- Reunión regional programa GURI
- Reunión regional REDES
- Mecanismos alternativos de financiamiento para la vivienda popular
- Gestión democrática de la ciudad en América Latina
- La ciudad y los niños
- Los escritores en las ciudades
- Reunión regional Red "Suelo y Vivienda"
- Reunión regional Red Mujer y Hábitat
- Rehabilitación de vivienda en el Centro Histórico
- Planificación urbana y gestión del suelo

## • EXPOSICIONES

- Exposición de experiencias y acciones sobre problemas de hábitat urbano en América Latina y El Caribe
- "Una ciudad para la vida" (Concurso ideas de estudiantes)
- Fotografía urbana
- Caricatura urbana
- Arte para todos
- Fachadas de Quito
- Centro Histórico de Quito - Maquetas
- Feria Exposición de libros
- Proyectos e instalaciones
- Diseño Industrial
- Afiches
- Arte plástico
- "El Cabezón"
- Casa abierta - Dirección de Higiene Municipal
- Habiterra - CYTED-Estaciones

## • CONFERENCIAS

- América Latina y El Caribe hacia HABITAT II
- Cooperación y políticas del DMQ frente a HABITAT II
- Experiencias de gestión del hábitat en Saint Denis (Francia)
- Diseño y nuevas tecnologías
- Presentación "Tierramérica - PNUMA"

## • VIDEOS

- PRESENTACION DE PUBLICACIONES
- EVENTOS CULTURALES

## Secretaría

"Al encuentro de una ciudad para la vida"  
Centro de Investigaciones CIUDAD  
Calle Fernando Meneses 265 y Av. La Gasca  
Casilla 17-08-8311 • Fax: (593 2) 500322 • Télf: 225198 / 227091  
E. Mail: confe@ciudad.ec • Quito - Ecuador