

**52do. CONGRESO MUNDIAL DE  
PLANIFICACION Y VIVIENDA DE LA IFHP**



**VIVIENDA MÁS ALLÁ DE SUS PAREDES:  
PLANIFICANDO PARA UN HABITAT ASEQUIBLE Y SOSTENIBLE**

**HACIA CIUDADES INCLUYENTES, DEMOCRATICAS, HABITABLES  
Y SUSTENTABLES:**

**Papel de la producción social y la gestión  
participativa del hábitat y la vivienda**

**Arq. Enrique Ortiz Flores**  
Habitat International Coalition  
San Juan de Puerto Rico  
Octubre, 2008

# **HACIA CIUDADES INCLUYENTES, DEMOCRÁTICAS, HABITABLES Y SUSTENTABLES:**

## **Papel de la producción social y la gestión participativa del hábitat y la vivienda**

La vivienda más allá de sus paredes, nos obliga a pensar en la ciudad que queremos y a repensar la vivienda, como parte de ésta y no como un mero objeto mercantil compuesto de cuatro paredes y un techo.

Repensar la vivienda en su contexto físico-espacial-ambiental, socio-cultural y económico es el desafío que este Congreso se propone enfrentar, al proponernos estos enfoques como ejes articuladores y subtemas a explorar. Esto implica ver la vivienda como el componente más importante del espacio urbano, concebirla como proceso social y como producto cultural y valorarla como bien y como activador tanto macro como microeconómico.

Esta perspectiva, nos obliga a plantear cualquier intervención que queramos hacer para mejorar las condiciones del hábitat humano, dentro de una estrategia urbana y de vivienda capaz de articular estos tres factores.

La producción masiva de viviendas sin pensar en la ciudad y en sus implicaciones, no solo económicas sino territoriales, ambientales, sociales, culturales y políticas, no tiene posibilidades de contribuir a la construcción de ciudades incluyentes, democráticas, habitables y sustentables.

Este enfoque contradice profundamente las tendencias reduccionistas y meramente mercantiles que, a partir del Consenso de Washington, se han venido imponiendo en el mundo.

Esta otra visión, que cuenta con el apoyo de los organismos multilaterales de cooperación, con políticas e instrumentos adecuados y con el respaldo de grandes intereses económicos, ha estrechado el concepto de vivienda al concebirla como producto industrial, mercancía sujeta a las leyes de la escasez y patrimonio individual.

Esto es, a su papel macro-económico y micro-social, olvidándose del papel macro-social y micro-económico que puede y debe cumplir si realmente se quiere que atienda a los sectores sociales que hoy padecen las consecuencias de la desintegración social, la pobreza y la desigualdad.



Atender estas dos dimensiones olvidadas, no solo fortalece el sistema productivo y financiero de la vivienda, sino, lo que es más importante, puede contribuir a mejorar sustantivamente la calidad de vida de quienes viven por debajo de la línea de la pobreza, a mejorar la convivencia social y a estimular las capacidades de gestión y la inserción de estos sectores en la economía urbana y en la sociedad.

La producción social del hábitat y la vivienda, y la gestión participativa de la ciudad pueden cumplir este papel si cuentan con los apoyos institucionales, los instrumentos adecuados y los actores sociales y técnicos motivados para asumir los enormes retos que su desarrollo y alcance masivo implican actualmente.

Cuarenta años de experiencia social de producción y gestión de viviendas y barrios organizados, realizados generalmente con todo en contra, muestran un posible camino. Pero es necesario superar en el corto plazo las contradicciones generadas a partir de la imposición de las políticas derivadas del Consenso de Washington, que al cambiar el papel del Estado, de proveedor a facilitador, dio fin a la producción pública de viviendas ignoró y canceló soportes a la producción social del hábitat y centró todos sus apoyos en la producción privada mercantil.

Los procesos de privatización, desregulación y adelgazamiento del Estado que impulsó el Consenso, limitaron o desaparecieron la planeación del desarrollo urbano, propiciaron el deterioro ambiental y la especulación inmobiliaria, impulsaron intervenciones puntuales y macroproyectos que incrementaron la segregación social y urbana.

Entre las fuertes contradicciones generadas por la aplicación de estas políticas destacan:

- La producción masiva por desarrolladores privados de viviendas unifamiliares sin ciudad, esto es, sin equipamientos básicos ni espacios públicos adecuados. Esto frente a la proliferación de viviendas y barrios precarios autoproducidos sin apoyo por quienes no acceden al mercado.
- Una concebida como `producción formal´ que cuenta con todos los apoyos financieros e institucionales y otra considerada informal, irregular y hasta ilegal, que es obstaculizada e incluso criminalizada.
- Una que se formaliza paulatinamente y otra que se informaliza hasta parecer lo mismo.
- Coexistencia de ciudades sin ciudadanos, esto es barrios cuya población no ejerce a plenitud sus derechos, y ciudadanos sin ciudad, aquéllos que teniendo derechos se encierran tras bardas, barreras, y la protección de cámaras, perros y púas.
- Ciudades `competitivas´, verdaderos enclaves de la globalización y barrios marginales.

Pensamos que las ciudades, o son para todos o no lo serán para nadie. De hecho la contaminación, la violencia y la segregación urbana que caracterizan a nuestras ciudades de hoy, nos afectan por igual a todos.

Es a partir de estos hechos y contradicciones que varias redes, movimientos y organizaciones sociales promueven por un lado el reconocimiento e implementación del **derecho a la ciudad** como un nuevo derecho humano de carácter colectivo y, por otro, la **producción social y la gestión participativa** del hábitat como práctica corresponsable y alternativa a su concepción como negocio.

El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia y justicia social:

El derecho a la ciudad tiene como fundamentos estratégicos:

- El ejercicio pleno de la ciudadanía
- La función social de la ciudad y de la propiedad
- La gestión democrática de la ciudad
- La producción democrática de la ciudad y en la ciudad
- El manejo sustentable y responsable de los recursos naturales energéticos y patrimoniales
- El disfrute democrático y equitativo de la ciudad

Por producción social del hábitat se entienden todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. Pueden tener su origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos informales, en empresas sociales

como las cooperativas o en las ONG productoras e instituciones de beneficencia que atienden emergencias y grupos vulnerables.

El derecho a la ciudad es un derecho complejo que conjuga y articula al conjunto de derechos humanos en su relación con el hábitat y que, a la vez, implica su traducción en políticas públicas, instrumentos, acciones y compromisos concretos.

<b>EL DERECHO A LA CIUDAD, UN DERECHO COLECTIVO Y COMPLEJO</b>							
<b>La Ciudad que Queremos</b> <small>(Asamblea Mundial de pobladores)</small>		<b>Fundamentos Estratégicos del Derecho a la Ciudad</b>					
		<b>Ejercicio pleno de la ciudadanía</b>	<b>Función social de la ciudad y la propiedad</b>	<b>Gestión democrática de la ciudad</b>	<b>Producción democrática de la ciudad y en la ciudad</b>	<b>Manejo sustentable y responsable de recursos</b>	<b>Disfrute democrático y equitativo de la ciudad</b>
<b>Ciudad Democrática</b>		●	●	●	●	●	●
<b>Ciudad Incluyente</b>		●	●	●	●	●	●
<b>Ciudad Sostenible</b>		●	●	●	●	●	●
<b>Ciudad Productiva</b>		●	○	○	●	●	○
<b>Ciudad Educadora</b>		●	●	●	○	●	●
<b>Ciudad Habitable</b>	<b>Segura (Desastres)</b>	●	●	●	●	●	○
	<b>Segura (Violencia)</b>	●	●	●	○	○	●
	<b>Saludable</b>	●	●	○	○	●	○
	<b>Convivencial y Culturalmente Diversa</b>	●	●	●	●	○	●
<b>● estratégico</b> <b>● apoyo imprescindible</b> <b>○ complementario</b>		<b>Ciudad de derechos</b>	<b>Ciudad para todos</b>	<b>Ciudad políticamente participativa</b>	<b>Ciudad socialmente productiva</b>	<b>Ciudad viable y sustentable</b>	<b>Ciudad abierta, libre, creativa y lúdica</b>
<b>Las Metas Esperadas</b>							

La matriz muestra cómo las necesidades y sueños de la población se traducen en derechos (reconocidos y por conquistar) y los fundamentos estratégicos en acciones sociales y apoyos institucionales orientados a la democratización de los espacios y procesos que, en forma corresponsable (Estado-sociedad), inciden en la producción, gestión, uso y disfrute de la ciudad.

Los nodos contienen ambas dimensiones –como en un holograma- y representan a su vez los procesos interactivos contradictorios y complementarios que se dan entre las instituciones públicas y la sociedad organizada.

La producción y gestión mercantil del hábitat difícilmente se corresponde con estos planteamientos. ¿Qué tanto lo hacen las prácticas sociales organizadas, autogestivas y otros actores que operan sin fines de lucro?

Para responder esta pregunta es necesario correlacionar los contenidos de los fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad con las prácticas y experiencias conocidas y complejas de producción y gestión social del hábitat.

1. **El ejercicio pleno de la ciudadanía**, se refiere al disfrute y realización de todos los derechos humanos de todas las personas que habitan la ciudad, mediante la construcción de condiciones de vida digna.

La ciudad se considera, en consecuencia, como ámbito de realización de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Su objetivo en relación al hábitat, es garantizar el derecho de todos a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad. Para lograrlo son fundamentales dos derechos, el derecho al suelo y el derecho a la vivienda. De esto depende el disfrute de otros derechos en el territorio.

### ***Derecho al suelo***

Aunque este derecho no está aún reconocido específicamente por Naciones Unidas ni por la mayor parte de las constituciones nacionales, debe considerarse como parte inseparable del derecho a la vivienda (sin suelo no hay vivienda).

El suelo es un bien limitado que exige la intervención del Estado para regular su uso y garantizar el acceso de todos a un lugar adecuado donde vivir, independientemente de su nivel de ingreso.

Al considerarlo como mercancía escasa, desregularse su uso y abandonarlo a la libre especulación, el acceso de los pobres, en especial aquellos que se ven obligados a autoproducir su vivienda, se hace cada vez más difícil.

Las experiencias más avanzadas de producción social organizada, que han logrado hacerse de suelo suficiente para alojar no solo su vivienda sino los equipamientos y los espacios públicos, productivos y recreativos necesarios para una vida urbana satisfactoria, han recurrido a caminos fuera del mercado –institucionales y/o presión social- para lograrlo.

Esto plantea la necesidad de generar políticas e instrumentos que garanticen el acceso de los pobres al suelo y mecanismos para dotar de suelo suficiente, asequible, legal y accesible a los productores sociales de conjuntos autogestionarios de desarrollo progresivo.

***Derecho a la vivienda.*** Es un derecho reconocido en múltiples instrumentos internacionales y que cuenta con legislación y amplia experiencia en su promoción y seguimiento.

La Observación General Núm. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, destaca 7 características que lo definen:

- **Seguridad de tenencia**, no limitada a la propiedad privada individual sino abierta a cualquier forma legal de tenencia. Las experiencias más relevantes de producción social organizada han optado en varios países por fórmulas colectivas (cooperativas, uso y goce) que protegen a los beneficiarios de la presión inmobiliaria y de la apropiación individual de las plusvalías generadas por el colectivo, todo lo cual limita y controla la especulación urbana.
- **Acceso a infraestructura, servicios y equipamientos**. Los conjuntos de producción social contemplan no solo la dotación de servicios básicos sino el desarrollo y gestión de equipamientos y espacios públicos, muchas veces en forma progresiva.
- **Asequibilidad** o posibilidad de pago de acuerdo con el nivel de ingresos del beneficiario y la frecuencia y forma en que los obtiene. Implica el desarrollo de instrumentos de ahorro, crédito y subsidio adecuados a los diferentes sectores sociales, priorizando a los de bajo ingreso y los grupos especiales y vulnerables. Experiencias de producción social organizada han logrado instrumentos, estrategias de autofinanciamiento parcial, producción progresiva y negociación de mecanismos financieros que permiten no solo financiar la vivienda sino generar actividades remuneradas y productivas vinculadas a la construcción y gestión de sus conjuntos.
- **Accesibilidad** sin discriminación a los programas y accesibilidad física al conjunto y a las viviendas para discapacitados y ancianos. La solidaridad que caracteriza a los grupos sociales autoprodutores y otros agentes sociales, impide la discriminación y contribuye a la integración social de los más débiles.
- **Habitabilidad**, espacio suficiente, seguridad estructural, aislamiento, ventilación, iluminación y servicios básicos. Los costos que alcanzan los productores sociales bien organizados y capacitados que cuentan con asesoría calificada, permiten en muchos casos dar mejor vivienda y calidad ambiental y de convivencia en los conjuntos.
- **Lugar adecuado**, seguro, servido, ambientalmente sano, cerca de fuentes de trabajo, abasto, recreación, servicios educativos y de salud, y transporte de calidad. La acción organizada y la formación que se dan los productores sociales más sólidos, les permite acceder a tierras mejor ubicadas que en el caso de los desarrollos mercantiles que buscan tierras baratas fuera de la mancha urbana para mantener un nivel razonable de utilidades.
- **Adecuaciones culturales**, es un tema poco atendido tanto por los promotores privados como por los sociales, aunque los segundos generan mayor diversidad gracias a la utilización de técnicas de diseño participativo que, en muchos casos,

introducen arreglos especiales y componentes que reflejan sus rasgos culturales. En algunos casos logran también integrar símbolos propios de identidad en sus conjuntos.

**2. La función social de la ciudad y de la propiedad**, se refiere principalmente a la distribución y la regulación del uso del territorio y el usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades que la ciudad ofrece, priorizando el interés público sobre el privado.

Su objetivo es, generar instrumentos para el abatimiento y control participativo de la especulación, la segregación urbana, la exclusión y los desalojos y desplazamientos forzados.

Siendo responsabilidad del Estado la generación de estos instrumentos, la experiencia latinoamericana demuestra que lograrlos y ponerlos en práctica depende en gran medida de la participación y presión social, principalmente de aquella involucrada en procesos de producción y gestión organizada del hábitat.

**3. La gestión democrática de la ciudad**, implica la participación ciudadana al más alto nivel en la formulación y aplicación de las políticas públicas, la planeación, presupuestación y control de los procesos urbanos.

Sus objetivos son el fortalecimiento de la democracia mediante la creación de espacios y mecanismos de decisión y gestión democrática directa y el desarrollo de programas participativos de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública urbana.

La producción social de vivienda tiene en este tema una de sus experiencias más sólidas en el contexto latinoamericano. La importancia que dan las organizaciones a la formación y la organización social y el papel relevante de las mujeres en la conducción e impulso de los procesos comunitarios, han dado frutos muy relevantes antes y durante la fase productiva de la vivienda y posteriormente en la gestión participativa de los conjuntos.

**4. La producción democrática de la ciudad y en la ciudad**, busca rescatar y fortalecer la capacidad productiva de sus habitantes, en especial de los sectores populares, fomentando la producción social del hábitat y el desarrollo de actividades económicas solidarias y capaces de consolidar un hábitat productivo.

Sus objetivos son viabilizar el derecho de todos a participar en la producción del hábitat y garantizar la inserción productiva de los pobladores, en especial los jóvenes, en la economía urbana.

Existe una vasta experiencia y múltiples modalidades y actores involucrados en la producción social del hábitat en América Latina y el Caribe. Las más desarrolladas han sabido articular actividades generadoras de ingreso y proyectos productivos al proceso mismo de producción de la vivienda y han generado espacios productivos y de servicios que fortalecen la economía del grupo durante la fase de uso y gestión de los conjuntos.



**5. El manejo sustentable y responsable de los recursos naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad,** persigue el uso socialmente responsable de los recursos.

Su objetivo es garantizar mejores condiciones ambientales y que el desarrollo urbano no se realice a costa de las áreas rurales de otras ciudades y de las futuras generaciones.

Más allá de lo que pudiera pensarse existe una creciente conciencia ambiental en las organizaciones involucradas en procesos sociales de producción y gestión de su hábitat.

Hay ejemplos relevantes respecto al uso de ecotécnicas, de captación de agua de lluvia, tratamiento de aguas servidas, saneamiento alternativo, generación de energía, arborización y producción urbana de hortalizas y flores. También las hay de rehabilitación de edificios patrimoniales, fabricas abandonadas y viejas zonas céntricas para destinarlas a vivienda popular promovida por organizaciones sociales e incluso por migrantes indígenas.

**Disfrute democrático y equitativo de la ciudad,** busca el fortalecimiento de la convivencia social y el rescate y ampliación del espacio público.

Su objetivo es rescatar y fortalecer la función cultural, lúdica y recreativa del espacio público y el respeto y fortalecimiento de la diversidad cultural en las ciudades.

A diferencia de muchos de los desarrollos mercantiles y de los asentamientos espontáneos, las experiencias más sólidas de producción y gestión social del hábitat cuentan con espacios públicos como plazas, salones de usos múltiples, canchas deportivas, juegos de niños, comedores populares y programas diversos orientados a fortalecer el encuentro, la convivencia y el intercambio con el otro. También fomentan la recreación, el debate y la creatividad colectiva.

Esta correlación somera permite constatar el papel que pueden cumplir la producción social y la gestión participativa del hábitat en la realización del derecho a la ciudad, esto es en la construcción de ciudades incluyentes, democráticas, habitables y sustentables.

No se trata por supuesto de la única opción ni de un sistema de producción que cancele la producción y la operación del hábitat bajo criterios de mercado. Se busca fortalecer un camino que aunque diferente es complementario, ya que atiende a sectores sociales que difícilmente acceden a la oferta mercantil y cuya atención indiferenciada ha mostrado total ineficacia en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Se trata por encima de estas consideraciones, de abrir cauce a procesos transformadores que preparen los nuevos tiempos que parecen anunciarse con la crisis financiera reciente y la incapacidad mostrada por el modelo de desarrollo vigente para construir una sociedad para todos.