



**Global Platform for the Right to the City**  
Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad  
Plataforma Global pelo Direito à Cidade

## COMENTARIOS SOBRE **PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT EN LOS DOCUMENTOS MARCO DE LAS UNIDADES POLÍTICAS - HÁBITAT III**

Febrero 2016

Las siguientes son ideas sobre **Producción Social del Hábitat (PSH)** contenidos en los comentarios de la **Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad** en torno a los Documentos Marco de las Unidades Políticas (Policy Papers Frameworks PPF) de Hábitat III. Son un esfuerzo colectivo de los miembros y socios de la Plataforma Global en su compromiso con el Derecho a la Ciudad y por su defensa en el proceso de Hábitat III.

### **Producción Social del Hábitat (PSH) y Derechos Humanos**

(Tomado de la sección Visión General del PPF-1)

La aplicación de las normas y la metodología de los *derechos humanos* es muy relevante, especialmente considerando que no pueden ser dejados a la interpretación de estar sometidos a los "derechos de propiedad". Los derechos humanos que componen el derecho a la ciudad no pueden ser objeto de discriminación sobre la base del *status* de la tenencia. Por ejemplo, el derecho humano al agua también toca a las personas que viven en los llamados asentamientos informales; o el derecho a una reubicación adecuada también atañe a las personas que no tienen constancia legal u administrativa de la vivienda y/o la tierra que ocupan (ya sea bajo formas tradicionales de uso y goce, cooperativas, colectivas, arrendamiento, etc.).

Se habla mucho del Derecho a la Ciudad y de algunos de sus componentes, pero no muy explícitamente acerca de los **elementos importantes** de la Producción Social del Hábitat o el derecho a la tierra, tampoco de **las dimensiones de derechos humanos de la tierra y su uso**, posiblemente porque se relaciona con la prioridad de servir a los pobres y a las comunidades y marginadas. Los documentos marco de las Unidades Políticas (Policy Papers Frameworks PPF) no se pronuncian sobre el principio fundamental del Derecho a la Ciudad relativo a la **inclusión de las minorías**-sexuales, lingüísticas, de creencias, indígenas –solamente habla de minorías al referirse al contexto de una minoría privilegiada; es decir: el desarrollo espacial desigual produce una situación en la que la minoría de personas acomodadas disfruta los beneficios de la vida urbana.

Puede que sea necesario atribuir el ejercicio del Derecho a la Ciudad y de los *bienes comunes* a la continua obligatoriedad de los derechos humanos por parte del estado, incluyendo el vínculo entre derechos codificados y los medios de vida, la vivienda adecuada, trabajo digno, alimentación, la participación en la cultura, etc. Los documentos marco también podrían definir cómo conceptualizar la relación entre Derecho a la Ciudad y los bienes comunes.

Los Documentos Marco están escritos en lenguaje de "reivindicaciones", pero no reconocen las normas e instrumentos ya desarrollados relacionados con el Derecho a la Ciudad (y los derechos

humanos en la ciudad, ciudades de derechos humanos, etc.), incluidos los compromisos de Hábitat II compatibles con el Derecho a la Ciudad y sus derivados.

Los derechos humanos deben ser vistos "como un proceso comunitario local tanto como un proceso socio-político en un contexto local en el que los derechos humanos desempeñan un papel clave al ser sus principios rectores y sus valores fundamentales" (principios de Gwangju para Ciudades de Derechos Humanos) que involucren a todos los actores locales. La inclusión social significa el cumplimiento, la protección y promoción de los derechos humanos. A tal fin, los documentos marco deberían referirse más a la integración de los derechos humanos en los servicios públicos locales, a la toma de conciencia y entrenamiento en materia de Derechos Humanos y también a promover la implementación de mecanismos que permitan la aplicación judicial y ejecución de derechos humanos frente a instituciones y empresas.

Al mismo tiempo **el ser humano debería estar en la esencia del concepto de *desarrollo***, como un participante activo y beneficiario del derecho al desarrollo; esto con el fin de promover la justicia social, la inclusión de grupos desfavorecidos, con mención especial a las necesidades y prioridades de mujeres, niños y niñas, jóvenes, minorías, personas con capacidades diferentes, tercera edad y personas en condición de pobreza y exclusión.

(Tomado de la sección Visión General del PPF-4)

No se hace mención a la "dignidad humana" ni a los derechos humanos. Es igualmente impactante que en la lista de prioridades clave aparezca hasta el 4° punto "promover oportunidades equitativas en las ciudades, frente a la pobreza urbana, la segregación y la desigualdad"; "Teniendo en cuenta la protección y la seguridad" hasta el 7° punto; "Apoyar acciones de las ciudades para la sostenibilidad del medio ambiente" hasta el 8° de los 10 - mientras que "la estructuración de los sistemas urbanos y la conectividad entre las ciudades" no obstante "facilitar las políticas urbanas y la gobernanza a escala metropolitana" se presenta como el primero en la lista. Es importante el reconocimiento del continuo rural-urbano, pero de manera repetitiva y desvinculada de los demás puntos relevantes.

## **SPH- Cultura / Economía Solidaria y Cooperación**

(Tomado de la sección Prioridades del PPF-2)

Cuando se hace referencia al aumento de la competitividad cultural de las ciudades, es esencial explorar de qué manera las actividades y la infraestructura cultural pueden contribuir al desarrollo económico local. En los documentos marco el "cambio de la relación entre economía y cultura" requiere inversiones en infraestructura e industrias culturales, programas de capacidad constructiva y nuevas tecnologías.

En este sentido, es imprescindible hacer hincapié en que la cultura puede ser un canal para desarrollar la **solidaridad y la cooperación** en las ciudades, y que las sinergias y alianzas deben tener prioridad sobre la competencia.

No hay una visión crítica en cuanto a *crecimiento*; aparece como la única condición para crear puestos de trabajo, no hay una sola referencia a la sostenibilidad; por otra parte, la inclusión social que debe ser la condición *sine qua non* para enfrentar el cambio climático.

Los documentos marco **no se refieren a otras formas de economía como la economía basada en la solidaridad**, o la economía colectiva que combina sector empresarial junto con la economía solidaria, economía contributiva, economía circular ...

Existe un compromiso por la necesidad de reconocer y apoyar al sector "informal", sin embargo se ignora y pasa por alto una recomendación hacia el apoyo y la protección de los medios de vida de los trabajadores pobres, y no sólo su "reconocimiento e integración". Los indicadores incluidos no dicen nada acerca de la necesidad de medir el impacto / contribución de la Producción Social del Hábitat, el sector informal, la economía social y solidaria, la economía de la asistencia, etc.

Debe tenerse en cuenta que **una parte importante de la población** está involucrada en la economía informal, pero **no tiene ningún derecho, es invisible**. Con frecuencia son objeto y objetivos principales de las políticas de privatización y revitalización (en otras palabras, de *limpieza*, en la mayoría de los casos), en detrimento de la realización del derecho a la ciudad.

La economía informal es parte también de la informalidad física de la ciudad (vivienda, acceso a los servicios básicos, etc.). Es necesario combinar estas dos discusiones: si bien es importante reconocer la necesidad de "negociar" la ocupación del espacio público por las y los trabajadores en las calles -para que se cumplan los derechos y las necesidades de todos aquellos que hacen uso del espacio público urbano es importante reconocer que calles son el componente principal y más esencial de la esfera pública, donde una gran parte de los trabajadores de la economía informal hacen su medio de vida (en particular para los recicladores y vendedores ambulantes). Asegurando los derechos de los trabajadores informales se asegura la realización del derecho a la ciudad.

(Tomado de la sección Implementación del PPF-9)

Además de la búsqueda de soluciones y compartir las mejores prácticas, hay que señalar que algunos servicios básicos, como el transporte, eliminación de residuos y el reciclaje, en muchos países se gestionan en gran medida por los sectores informales. Los documentos marco recomiendan positivamente **que cualquier mejora de estos servicios debe ser planificado con aquellos que viven de estas actividades**.

## **Participación y PSH**

(Tomado de la sección Visión General y Desafíos del PPF1)

Del papel principal de la gobernabilidad local en el desarrollo urbano sostenible: Asegurar que la "participación significativa" se entienda como la democracia directa (que involucra a las personas que participan en los procesos de toma de decisiones sobre la ciudad, y no sólo en los espacios de consulta). Debe quedar claro que queremos una **participación sustantiva** (informada y con voz y voto) en las decisiones que afectan la vida de las personas y las comunidades.

La participación y el desarrollo de capacidades para los actores urbanos: Los documentos marco hablan de "permitir al sector privado, la participación colectiva para el beneficio": el significado de esta frase no es del todo clara y, en cualquier caso, se hace eco de las recomendaciones del Banco Mundial publicadas en su famoso documento sobre la vivienda de principios de los 90's ("Favoreciendo que los mercados (de vivienda) trabajen"). El tono y el contenido de los documentos marco deben reflejar más bien el objetivo de los organismos públicos que promueven

(guían o regulan) la participación del sector privado de acuerdo con los principios del derecho a la ciudad.

Deben referirse más al **empoderamiento de mecanismos, y la necesidad de poner en práctica lugares y espacios libres para los procesos de auto-organización**, para alentar a los medios de comunicación públicos y participativos a reconocer una diversidad de voces, para poner en práctica la financiación pública de las iniciativas y proyectos de ciudadanos con criterios transparentes. La esencia de la participación debe ser la capacidad de los organismos e instituciones públicas para desarrollar un enfoque que venga de abajo hacia arriba y, con ese fin, para apoyar a las asociaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales.

(Tomado de la sección Visión General PPF 2)

Hay varias menciones a la inclusión social, la inclusión, ciudades inclusivas; así como a la necesidad de mejorar y desarrollar mecanismos de participación que no excluyan a los socialmente desfavorecidos: "la participación y la innovación social en la planificación, ejecución y evaluación" (p.6); "Movilización de los grupos excluidos" (p.6). Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para fortalecer esa participación que no debe reducirse a una "consulta", pero debería incluir mecanismos de democracia deliberativa para que la participación de la población empobrecida y otros grupos urbanos marginados se pueda traducir en políticas efectivas.

(Tomado de la sección Prioridades del PPF 2)

Asegurar que, en la práctica, los hombres y las mujeres **disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales con base en la igualdad**. Promover la igualdad de representación de hombres y mujeres en los cargos públicos y los órganos de toma de decisiones; **promover la participación equitativa de hombres y mujeres** en la planificación del desarrollo, toma de decisiones y en los beneficios del desarrollo y todos los programas relacionados con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Sobre la participación y capacitación de los actores urbanos, insistir en las formas de participación vinculantes con voz y voto. Sobre la des-mercantilización de espacio los documentos marco hablan de acceso a la tierra para todos, pero bajo el concepto de **mercado de la tierra**; es mejor no relacionar la tierra al mercado. El cuarto punto, "Integrar el sector informal en sistemas de planificación urbana principales mediante la inclusión de la voz de los trabajadores informales en todas las fases de la planificación urbana" probablemente tiene la intención de incluir "residentes informales." En los ejemplos de modelos de vivienda de carácter no especulativo, también hacen referencia a la Producción Social del Hábitat y la Vivienda.

(Tomado de la sección Desafíos del PPF-3)

En los documentos marco se incluyen una lista de objetivos (PPF 3 p. 21) en relación con el número de países en desarrollo / implementación / monitoreo de políticas urbanas nacionales en 2020, 2025 y 2030, pero no se mencionan contenidos ni metodología --incluyendo los mecanismos de participación de las partes interesadas en el proceso de desarrollar una Política Urbana Nacional; sino que también deben calificar la participación y añadirla a los procesos de aplicación y seguimiento, de la misma forma.

(Tomado de la sección Visión General PPF 4)

Una de las características importantes del "gobierno" local es que tiene un deber subsidiario específico y el poder regulatorio para el ejercicio relativamente autónomo de sus funciones, que

son, al mismo tiempo, sujeto de cumplimiento de la legislación nacional, las políticas y los programas. "El gobierno local," o la "autonomía local", tienen como objetivo acercar el gobierno a las bases y permitir a los ciudadanos participar efectivamente en la toma de decisiones que afectan a su vida cotidiana y el desarrollo a largo plazo.

"Las autoridades locales" pueden incluir formas de gobierno estrechamente asociadas, o derivadas directamente de la rama ejecutiva del gobierno central. Sin embargo, estos modelos son incompatibles con la noción más específica de "gobierno local" (o "auto-gobierno local"), que consiste en hacer efectiva la decisión local dentro de un estado.

## **Producción Social del Hábitat – Conceptos**

Las referencias a "Producción Social" (del espacio, la vivienda y el hábitat) necesitarían una definición precisa. Aunque estos no son términos nuevos en el debate de Hábitat, lo son para un documento final del proceso oficial de Hábitat III. Ofrecemos: "todos los procesos realizados fuera del mercado en el marco de iniciativas de los habitantes, gestión y control que generan mejoramiento de los espacios de vida adecuados, la vivienda y otros elementos del desarrollo físico y social, de preferencia sin y a menudo a pesar de los obstáculos planteados por el Estado u otra estructura o autoridad formal. La producción social es un hecho, pero la demanda y la recomendación correspondiente debe ser de "Producción Social del Hábitat apoyada por el Estado", proporcionando planificación urbana, acceso a tierra, seguridad de tenencia, subvenciones y otros servicios.

(Tomado de la sección Visión General del PPF-6)

Las referencias a los bienes comunes, la producción social del hábitat y/o la diversidad de usos de la tierra deben ser incluidos, como una forma de equilibrar el papel destacado que el mercado tiene como catalizador de soluciones. El papel del espacio público creado se discute como "positivo", pero está claro que el espacio público no es visto como algo fundamental para un territorio. Los documentos marco tampoco captan los matices de lo que es realmente el espacio público y lo que debe ser, en particular la función social del espacio público no se entiende.

(Tomado de la sección Prioridades del PPF 7)

La mención a las "alianzas tripartitas" (gobierno local, sector privado y las comunidades urbanas empobrecidas) para mejorar los barrios marginales efectivos en algunos casos pueden ocultar explotación laboral - ¿quién se beneficia de ella? No se debe confundir con autoayuda, auto-gestión, procesos sin fines de lucro (producción social del hábitat), donde las comunidades tienen el poder de toma de decisiones y de gestionar los recursos.

(Tomado del comentario adicional sobre "Resiliencia" del PPF 8)

Combinar el conocimiento local, las prioridades y las iniciativas con la investigación, la ciencia y la tecnología: Las comunidades afectadas deben estar en el centro de la planificación y ejecución. Con el fin de apoyar a estas comunidades, existe la necesidad de mejorar las capacidades de las instituciones locales; centrarse en la cartografía y el apoyo a las iniciativas locales y la reducción de las estrategias negativas que aumentan la vulnerabilidad futura; dar prioridad a las poblaciones marginadas.

Muchas iniciativas locales exitosas ya se esfuerzan por aumentar la capacidad de recuperación de sus poblaciones ante amenazas y obstáculos. Las cooperativas agrícolas y de vivienda son modelos

de negocio impulsados por la comunidad creados como una forma de resistencia a los choques económicos y ambientales.

(Tomado de la sección Desafíos del PPF 6)

Las secciones relativas a la tenencia son muy débiles, evitan la vinculación entre tenencia y desalojo, derechos humanos y en realidad sólo analizan la presencia de barrios pobres y no los aspectos de la tenencia que son temas que el proceso de Hábitat III debe abordar. Otras cuestiones de tenencia que seguimos impulsando pero que los documentos marco evitan entrar son: las pautas de tenencia, temas de vivienda y desalojos, la agricultura periurbana y urbana, la planificación del uso del suelo en las ciudades para la producción de alimentos, la planificación territorial general y urbana, los problemas de expansión de tenencia y cómo se tratan.

Específicamente la tenencia informal y la tenencia consuetudinaria no está abordada totalmente, y éstas son áreas en las que la ONU realmente ha progresado. Las “Directrices voluntarias sobre gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, pesca y los bosques” deben utilizarse como una guía, ya que se realizaron en marco de respeto a los múltiples actores, con la inclusión plena y significativa de la sociedad civil, y en particular a los más afectados por la falta de acceso a la propiedad.

(Tomado de la sección Visión General del 10 PPF)

Los principios fundamentales de la participación, la consulta, el consentimiento previo de las personas afectadas y las formas de mejorar la cohesión social faltan por completo en los documentos marco.

También hay mucha confusión acerca de las diferentes opciones de tenencia en todos los documentos, incluyendo: formas de propiedad colectiva, que podrían ser de compra con áreas comunes compartidas, como en condominios o propiedad compartida en los diversos regímenes legales, incluyendo las cooperativas y la co-propiedad; diferentes formas de propiedad de la comunidad que a su vez podría incluir a las cooperativas de alquiler; diferentes formas de propiedad social sin fines de lucro, de empresas municipales de vivienda, agencias de vivienda de interés social o asociación, etc. (¿por qué no aparece en la lista en la página 11 , en el punto b, el punto 2 la vivienda sin fines de lucro?).

Independientemente de toda la confusión, nos gustaría ver mencionadas las cooperativas de vivienda al principio del documento y más de una vez (es decir, en la página 10 en la sección 1.4, penúltimo párrafo), de hecho, al menos 30 países han experimentado con diferentes formas de cooperativas de vivienda en todo el mundo.

El modelo de cooperativa de vivienda ofrece una forma de alojamiento en la que los miembros residentes son partes iguales, manteniendo la toma de decisiones dentro de la comunidad. Dado su éxito demostrado y su carácter inclusivo, orientado a los miembros, debería ser prioridad la vivienda cooperativa como una forma a impulsar dentro los documentos marco.

Los documentos también deben abordar la seguridad de tenencia y condiciones de vida de los que viven en áreas informales. Muchos de estos ciudadanos no tienen acceso a los servicios urbanos básicos, servicios de salud o educación; la falta de una dirección formal, priva a muchos de sus derechos; que simplemente no existen.

No hay suficiente comprensión de los problemas de accesibilidad y las respuestas apropiadas. La Sección 1.3-PPF 10, no es de mucha ayuda para citar las cifras promedio de ingreso nacional, cuando necesitamos los ingresos familiares. Lo más importante, la mayoría de la gente en los barrios pobres no podían permitirse el coste de una hipoteca, incluso si los bancos los eligieron como viables. Por lo tanto, no hay ninguna crítica a los bancos que incluso los consideran como válidos. La cuestión clave es que los pobres adquieran tierra, o construyan de forma progresiva y para ello necesitan formas de financiación progresivas (a veces llamado "el micro-financiamiento de viviendas") para apoyar este proceso.

(Tomado de la sección Desafíos del PPF-1)

Sobre la función social de la tierra y la vivienda - derecho al hábitat: Al abordar el reto de cumplir con los derechos de hábitat para todos, a través de la producción social de los proyectos de hábitat y las diversas opciones de tenencia de la vivienda, debemos insistir en la necesidad de inversión por parte de las instituciones públicas en vivienda social y el desarrollo de los alquileres sociales.

(Tomado de la sección Desafíos del PPF-1)

Cuando se habla de modos de vida urbanos en los documentos marco se habla de "falta de apoyo gubernamental para la producción local de elementos de construcción con los estándares de calidad de la población capacitada", pero sería pertinente hablar de la producción social del hábitat en un sentido más amplio y referirse al apoyo del Estado que la gente debe recibir (tierra, mecanismos financieros, asesoría técnica, etc.).

En general, creemos que valdría la pena poner de relieve la falta de vinculación entre las políticas de desarrollo económico y hábitat / vivienda, a pesar de los compromisos de Hábitat II para asegurar enfoques simplemente macroeconómicas en la aplicación del Programa de Hábitat (H2, párrafos. 40 bis, 62, 65, 67b, 115, 186d, 189b y 201b).

(Tomado de la sección Prioridades del PPF1)

La planificación urbana y la práctica - derecho a la planificación urbana participativa y de inclusión: El documento aquí debe aclarar que, además del transporte público accesible, tiene que ser "asequible" en el sentido de ser justo y adecuado en relación con los ingresos de las personas.

La Nueva Agenda Urbana (o de Hábitat) debe insistir en la participación social sustantiva (informada, con derecho a voto) en la toma de decisiones sobre la planificación urbana y regional (y no en "los procesos de formación"). Cuando se habla de los ejemplos mediante los cuales una población busca abordar las necesidades de vivienda de los pobres, haciendo referencia a la producción social del hábitat, hay que incluir los numerosos compromisos contraídos en Hábitat II para apoyar las iniciativas de base comunitaria y de autoayuda por todas las medidas legales, administrativas, técnicos, financieros, de formación y de promoción de instrumentos.

El tratamiento de la "función social de la tierra y de la vivienda" puede ser abstracto para algunos, demasiado obvio para los demás. Más importante es afirmar que la función social del inmueble (propiedad) es el deber social que se aplica al titular de la tierra y la vivienda. Los documentos marco deberían dejarlo claro para todos los públicos.

(Tomado de la sección Prioridades del PPF 6)

Los documentos deben incluir los conceptos jurídicos de la función social de la propiedad y la producción social del hábitat como la manera de garantizar el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad - y que los gobiernos locales y nacionales deben promover.

(Tomado de la sección Implementación del PPF 6)

Los gobiernos deben respetar las iniciativas propias y las soluciones de las y los ciudadanos al abordar las cuestiones relativas a los bienes comunes y a los derechos fundamentales -como parte de la producción social del hábitat.

(Tomado de la sección Conclusión del PPF 9)

La conclusión de este documento marco es particularmente interesante; es importante resaltar todos los vectores incluyendo, en particular, el vector no. 2 "El desarrollo de las economías locales que sustentan los procesos de producción social del hábitat y el desarrollo comunitario" y no. 4 "Para avanzar hacia un nuevo modelo de hábitat sostenible". Es una lástima que el documento no explica ni explora más a detalle este nuevo modelo.