



CUADERNO URBANO. Espacio, cultura,
sociedad

ISSN: 1666-6186

cuadernourbano@gmail.com

Universidad Nacional del Nordeste
Argentina

Murillo, Fernando

Ciudades primadas latinoamericanas: ¿hacia una nueva agenda urbana de mejoramiento
y prevención de asentamientos informales?

CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad, vol. 21, núm. 21, noviembre, 2016,
pp. 137-166

Universidad Nacional del Nordeste
Resistencia, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369249450007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Ciudades primadas latinoamericanas : ¿hacia una nueva agenda urbana de mejoramiento y prevención de asentamientos informales?

Fernando Murillo

Director del Programa IDUS (Interdiseño para el Desarrollo Urbano Sustentable). Centro de Investigación Hábitat y Municipios (CIHAM). Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.



Resumen

El artículo explora en qué medida se está imponiendo una nueva agenda de abordaje integral y sistemático del problema de la proliferación de asentamientos informales en las principales ciudades latinoamericanas. Para tal fin analiza la complementariedad entre planes y proyectos de intervención urbana que, enmarcados en principios de derechos humanos, a la vivienda adecuada y en su extensión conceptual más amplia, a la ciudad, han creado una genealogía técnica-política de modelos urbanísticos de gran influencia en los países de la región.

El artículo señala como factor central para entender el surgimiento de tal genealogía el carácter primado de tales ciudades, con enormes asimetrías de poder económico con respecto al resto de sus respectivos países, y advierte que detrás de tales rasgos “políticamente correctos” se ocultan prácticas manipuladoras que, lejos de tender a cumplir progresivamente con los derechos básicos de sus poblaciones, propenden a consolidar situaciones de fragmentación y segregación de las oportunidades de progreso y desarrollo creadas por las ciudades.

Palabras clave

Planeamiento urbano; hábitat popular-mejoramiento; prevención de asentamientos informales.

Abstract

Main latinamerican cities: toward a new urban agenda for improving or preventing informal settlements?

This paper explores how a new urban agenda is emerging to deal integrally and systematically with the problem of the proliferation of informal settlements in the main cities of Latin-America. As such it analyzes the complementarity between urban intervention plans and projects framed within human rights principles, such as adequate housing and in a broader conceptual context, of the city as such. This approach has created a technical-political genealogy of urban models highly influential among the countries of the region. It highlights as a central factor in understanding the rise of this genealogy, the prime character of these larger cities, with huge asymmetries of economic power with regard the to the rest of their respective countries' urban systems, warning that such “politically correct” features, can hide manipulative practices that far from fulfilling progressively the basic human rights of their populations, tend to consolidate the fragmentation and segregation from opportunities of progress and development created by these prime cities.

Keywords

Urban planning, Popular Habitat, Upgrade and prevention of informal settlements.

Nuevas genealogías de enfoques urbanísticos ante el desafío de la informalidad

En 2016 se conmemora Hábitat III, el encuentro de alto nivel organizado por el Sistema de las Naciones Unidas para rever el rumbo de las políticas urbanas y habitacionales. Desde Hábitat II en 1996 en Estambul, cuando el mundo acordó nuevas búsquedas de asegurar el “derecho a la vivienda adecuada” como un derecho humano ampliado, Hábitat III plantea una “nueva agenda urbana” entendiendo que no alcanza solo con construir viviendas nuevas y regularizar la informalidad proveyendo seguridad de tenencia, sino que se impone también crear las condiciones estructurales de funcionamiento de los mercados de suelos e inmobiliarios, de modo que los más pobres puedan gozar igualmente de las múltiples posibilidades de progreso y desarrollo que ofrecen las ciudades. Aunque el “qué” parece contar con el aval de la mayoría de los países del mundo, no se advierten nítidamente los avances en la definición del “cómo” con respecto a lo que se venía discutiendo en Hábitat II.

A pesar de los múltiples esfuerzos para mejorar y prevenir asentamientos informales a nivel mundial, distintas investigaciones señalan que el fenómeno de la producción de hábitat informal sigue siendo en forma mayoritaria la principal fuente de vivienda y servicios urbanos asequibles para las clases populares, siendo que de cada cuatro habitantes latinoamericanos, uno vive en asentamientos informales (ONU HÁBITAT, 2009). Paradójicamente, los programas de mejoramiento habitacional, además de resultar enormemente costosos en relación con los beneficios que acarrear, suelen conducir en muchos casos a resultados opuestos a los deseados, y generan la expulsión de los más vulnerables de las áreas mejoradas para nuevamente incurrir en la formación de otros asentamientos. Se crea así un círculo vicioso de mejoramiento, expulsión y nueva formación de asentamientos en peores condiciones que desafía la racionalidad misma de las políticas públicas aplicadas.

La experiencia latinoamericana es innovadora porque a partir de un proceso de prueba y error ha creado una práctica valiosa de construcción del “derecho a la ciudad” inspirador para el resto del mundo. Sin embargo, la evaluación comparativa de experiencias emblemáticas en la región señala, por una parte, la enorme diversidad de enfoques que se superponen en la búsqueda de resolver la cuestión del hábitat popular, que generalmente sin una adecuada coordinación termina afectando el logro de los objetivos trazados. Puede advertirse que las ciudades primadas comienzan a desarrollar estrategias urbanas integrales que no solamente

buscan responder al déficit de vivienda social construyendo viviendas o regularizando terrenos ocupados con asentamientos informales, sino que cada vez más comienzan a incorporar cuestiones de regulación del suelo, provisión de infraestructuras viales y sanitarias y transporte público, transformando positivamente así la forma de hacer ciudad.

La cuestión de asumir la regularización de suelos como un instrumento de inclusión social, abandonando la idea del desalojo forzado y relocalización a proyectos de vivienda social, reconoce las consecuencias negativas que ello implica para las poblaciones supuestamente beneficiarias de tales acciones. Se entiende cada vez más que urbanizar es mucho más que solamente proporcionar un título de tenencia segura de suelo, ya que es necesario invertir en obras públicas, tales como apertura de calles (ACIOLY, 2012), saneamiento e inclusive en algunos casos transporte público, como un medio clave de inclusión social y regulación de los valores del suelo, que permita acceder a los servicios urbanos, a precios asequibles, independientemente de donde vivan. Se suman a estas estrategias de mejoramiento también estrategias de prevención, muy relacionadas con la regulación de los mercados de suelo y captación de plusvalías, de modo que benefician a los sectores de menores recursos.

La transferencia de ideas e influencia de Río de Janeiro y Medellín en otras ciudades de la región adquieren el carácter de genealogía, pues implican no solo la adopción de ciertas técnicas, sino el reemplazo de paradigmas gubernamentales, con profundas consecuencias en lo social, lo económico y lo político. En cada contexto, según sus condiciones de gobierno, según se trate de regímenes federales o centralistas, en ciudades capitales nacionales, dan lugar a operaciones urbanísticas de gran importancia.

Ciudades primadas y asimetrías socio-territoriales

Las principales ciudades de América Latina se caracterizan por concentrar la mayor cantidad de población de sus respectivos países. Crean una “macrocefalia” o concentración de un alto porcentaje de población nacional desproporcionada con respecto al tamaño de las ciudades que le siguen. Este tema de la primacía de ciertas ciudades dentro del sistema urbano nacional de los países de la región ha sido un clásico de investigación y práctica dentro del campo de la planificación urbana y regional. Para SAMUEL JARAMILLO (JARAMILLO, 1979) dicha macrocefalia es la madre de los problemas de la región, ya que explica cómo la excesiva concentración de po-

blación y actividades económicas tiende a reproducir el modelo de concentración de capitales centro-periferia, lo que profundiza diferencias socio-económicas en una misma ciudad y país.

Según trabajos de ONU Hábitat, la cuestión de la brecha social se verifica con mayor profundidad en ciudades metropolitanas, comparada con ciudades intermedias y hasta de menor cuantía poblacional, donde las asimetrías sociales tienden a ser menores (ONU HÁBITAT, 2014). Una mirada retrospectiva de esta tendencia, desde la década de 1950 hasta 2010, señala en los casos de ciudades primadas seleccionadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia un proceso de incremento del porcentaje de población nacional residente. Buenos Aires ya en la década del 50 concentraba casi el 30 %, sutilmente ha continuado creciendo en la proporción de población a nivel nacional y alcanzó en 2000 el 33,2 %; situación que se repite también en el caso de Córdoba. El caso de La Paz en Bolivia también es muy elocuente, pues pasa de un 10 a un 17 %, y es notable el caso de Santa Cruz, que pasó del 1,4 al 13,5 %. San Paulo en Brasil pasa del 4,5 al 10 %, mientras que Río de Janeiro aumenta levemente su porcentual. Santiago de Chile pasa del 24 al 35 %, y Valparaíso es la excepción del grupo seleccionado, por ser el único caso en que se verifica un leve decrecimiento, ya que pasa de un 5,8 a un 5,4 %. Bogotá pasa del 5,6 al 17,5 %, destacándose como la ciudad que recibe mayor proporción de población desplazada del país, y Medellín pasa del 3,3 al 7,6 %, es decir, más del doble.

Tabla I

Porcentaje de población en las ciudades primadas de países seleccionados

| País | Ciudad | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|-----------|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | Gran Buenos Aires | 29,9 | 34,0 | 36,2 | 35,7 | 34,5 | 33,2 | ... |
| | Gran Córdoba | 2,4 | 3,1 | 3,5 | 3,6 | 3,7 | 3,8 | ... |
| Bolivia | La Paz | 10,6 | ... | 15,8 | ... | 17,4 | 17,2 | ... |
| | Santa Cruz | 1,4 | ... | 5,5 | ... | 10,9 | 13,5 | ... |
| Brasil | San Pablo | 4,5 | 5,5 | 8,3 | 10,2 | 10,1 | 10,1 | 10,2 |
| | Río de Janeiro | 5,9 | 6,2 | 7,3 | 7,4 | 6,7 | 6,5 | 6,2 |
| Chile | Santiago | 24,0 | 27,3 | 29,6 | 34,9 | 35,8 | 35,7 | ... |
| | Valparaíso | 5,8 | 5,9 | 6,0 | 5,8 | 5,6 | 5,4 | ... |
| Colombia | Bogotá | 5,6 | 9,6 | 12,6 | 14,8 | 15,8 | 17,5 | ... |
| | Medellín | 3,3 | 5,4 | 6,4 | 7,1 | 6,8 | 7,6 | ... |

Fuente: cálculo realizado a partir del sistema de CEPALSTAT-CEPAL

Puede advertirse que la tasa de crecimiento por ciudades es variable en función de cada país, y alcanza en algunos casos en la década de los 90 un momento de decrecimiento. Pero en función de estudios de caso, puede observarse que, aunque a nivel nacional las tasas de informalidad tienden a reducirse, junto a las tasas de crecimiento urbano en general, sus tasas de crecimiento de la informalidad se mantienen y hasta tienden a crecer a causa de la escasez de suelo urbanizado barato. La tabla II compara la cantidad de habitantes por ciudades evidenciando cómo dicha situación de macrocefalia de capitales latinoamericanas tiende a acentuarse en todos los casos y produce una constelación de megaciudades encabezadas por San Pablo con más de veinte millones de habitantes, seguida por Buenos Aires y Río de Janeiro con trece y doce millones, Bogotá y Santiago de Chile, con ocho y seis seguidas por Medellín con cuatro. Las ciudades bolivianas de La Paz y Santa Cruz, de menos de dos millones de habitantes, aparecen en la tercera jerarquía de metrópolis, y con un poco más del millón de habitantes se destacan las ciudades intermedias de Argentina, como el caso de Córdoba y Rosario. Cada tamaño poblacional demanda escalas de planificación urbana y regional que, concebidas desde los mecanismos de las políticas públicas para estimular el poblamiento de ciertas zonas con potencial de desarrollo, inducen migraciones y atracción de población económicamente activa.

En las últimas décadas, los países aludidos en las tablas precedentes han desarrollado ambiciosos esquemas de planificación territorial que buscan responder a los problemas persistentes de pobreza urbana y marginalidad, a los cuales se superponen los nuevos problemas de impactos ambientales negativos, tales como inundaciones, migraciones y otras cuestiones. A tales temas se suma la creciente problemática ambiental y el cambio climático, que crean riesgos de desastres y afectan especialmente a los grupos más vulnerables. Tabla II.

Como resultado, las ciudades primadas en los países señalados han mantenido y hasta incrementado sus ritmos de urbanización hasta la década del 90. A partir de entonces comienzan a reducirse. La expectativa era que una vez reducida la tasa de urbanización, los asentamientos informales tenderían naturalmente a disolverse al darle tiempo al mercado inmobiliario a generar viviendas asequibles para los sectores populares.

La tabla III presenta las tasas de crecimiento urbano en los aglomerados seleccionados, reflejando menores tasas de urbanización a medida que avanza el nuevo siglo. Pero tal expectativa no se cumplió, y aunque se redujo la tasa de urbanización, esto no significó una merma en la cantidad de personas que vivían en condiciones de asentamientos informales.

Tabla II

Comparación de cantidad de población por aglomerado

| Casos de estudio | | Cantidad de población por aglomerado (por miles) | | | | | |
|------------------|-------------------|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| País | Ciudades | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
| Argentina | Gran Buenos Aires | 10.513 | 11.154 | 11.847 | 12.553 | 13.089 | 13.342 |
| | Gran Córdoba | 1.200 | 1.275 | 1.348 | 1.423 | 1.494 | 1.556 |
| | Gran Rosario | 1.084 | 1.121 | 1.152 | 1.186 | 1.233 | 1.283 |
| Bolivia | La Paz | 1.062 | 1.267 | 1.390 | 1.527 | 1.692 | 1.864 |
| | Santa Cruz | 616 | 833 | 1.054 | 1.320 | 1.551 | 1.724 |
| Brasil | San Pablo | 14.776 | 15.948 | 17.099 | 18.333 | 19.582 | 20.544 |
| | Río de Janeiro | 9.595 | 10.174 | 10.803 | 11.469 | 12.171 | 12.775 |
| Chile | Santiago | 4.616 | 4.964 | 5.275 | 5.599 | 5.879 | 6.084 |
| | Valparaíso | 733 | 771 | 803 | 839 | 880 | 922 |
| Colombia | Bogotá | 4740 | 5494 | 6.356 | 7.353 | 8.320 | 8.916 |
| | Medellín | 2.135 | 2.372 | 2.724 | 3.127 | 3.524 | 3.789 |

Fuente: ONU Hábitat, 2013

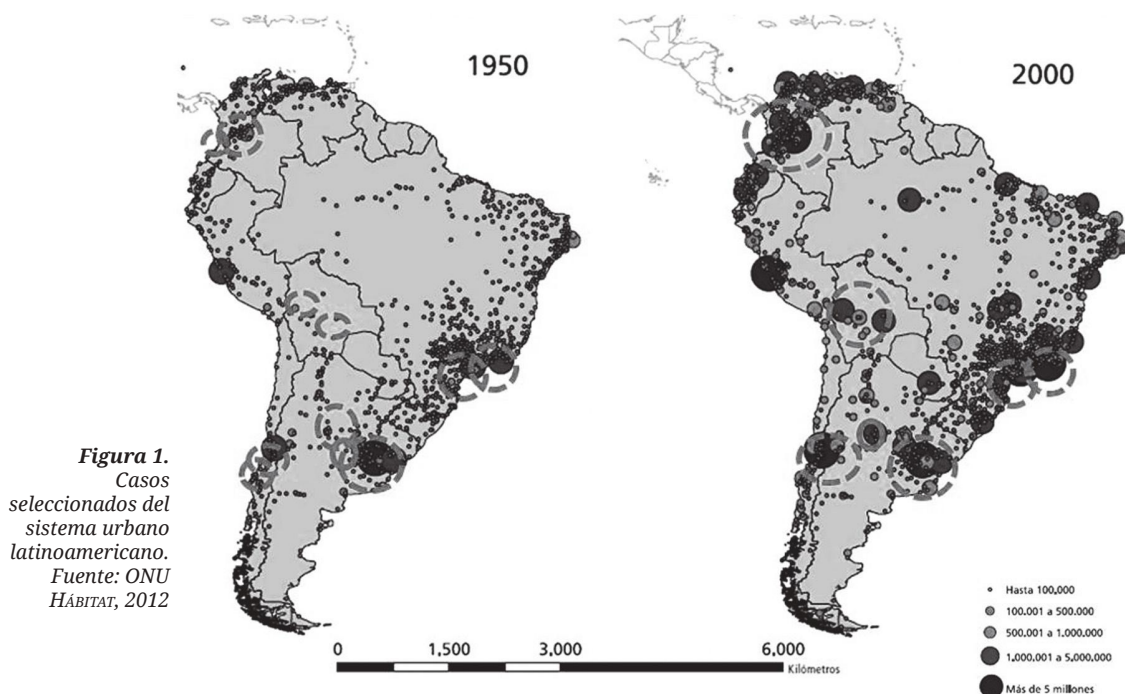
Tabla III

Tasa de crecimiento urbano

| Casos de estudio | | Cantidad de población por aglomerado | | | | |
|------------------|-------------------|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| País | Ciudades | 1990-95 | 1995-00 | 2000-05 | 2005-10 | 2010-15 |
| Argentina | Gran Buenos Aires | 1,18 | 1,21 | 1,16 | 0,84 | 0,52 |
| | Gran Córdoba | 1,21 | 1,11 | 1,09 | 0,98 | 0,81 |
| | Gran Rosario | 0,68 | 0,55 | 0,58 | 0,77 | 0,80 |
| Bolivia | La Paz | 3,53 | 1,85 | 1,89 | 2,05 | 1,94 |
| | Santa Cruz | 6,04 | 4,69 | 4,51 | 3,22 | 2,11 |
| Brasil | San Pablo | 1,53 | 1,39 | 1,39 | 1,32 | 0,96 |
| | Río de Janeiro | 1,17 | 1,20 | 1,20 | 1,19 | 0,97 |
| Chile | Santiago | 1,46 | 1,21 | 1,19 | 0,98 | 0,68 |
| | Valparaíso | 1,02 | 0,83 | 0,85 | 0,98 | 0,92 |
| Colombia | Bogotá | 2,95 | 2,92 | 2,91 | 2,47 | 1,38 |
| | Medellín | 2,11 | 2,76 | 2,76 | 2,39 | 1,45 |

Fuente: ONU Hábitat. Estado del mundo

El mapa del sistema urbano latinoamericano evolucionó notablemente entre la década de 1950 y el año 2000 (figura 1), lo que refleja una estructura territorial del sub-continente centrado en los bordes, donde llegó la colonización europea que eligió el emplazamiento de las grandes capitales desde los ríos y el mar y las economías nacionales que funcionan a partir de lógicas agro-productoras y extractivas de minerales que utilizan tales capitales como puntos de comando de las grandes empresas para exportar materias primas al mercado internacional. La comparación de los dos mapas de Sudamérica refleja un perfil del sub-continente que enfrenta el nuevo milenio como una región consolidada en términos urbanos, pero con un profundo problema de asimetrías sociales que, entre otras cosas, se refleja dramáticamente en la proporción de asentamientos informales en sus respectivas capitales y ciudades primadas.



Oportunidades de prosperidad, migraciones y procesos de urbanización rápida

Una mirada económica de la cuestión de la urbanización que mide el Producto Bruto Interno por ciudades explica, en parte, las razones del auge de nuevas formas de intervenir en el fenómeno de la informalidad en ciudades primadas. Situaciones de altísima concentración, como el caso de Santiago de Chile, con el 41,3 % en relación con el nivel nacional; Bogotá y Buenos Aires, entre 26 y 25,7 %; San Pablo el 16,4 y de ahí en más todo el resto por debajo del 10 % proporcionan los recursos económicos, técnicos e institucionales para asumir un rol integral para intervenir la cuestión del hábitat informal. También debe tenerse en cuenta que un habitante promedio, inclusive quienes viven en situación de informalidad, a diferencia de otro ciudadano del mismo país, pero que vive en ciudades no primadas, dispone de mayores recursos para acceder a la vivienda, cuando existen las condiciones de oferta habitacional asequible. Midiendo el PBU por población en dólares constantes al año 2000, puede advertirse la enorme diferencia en los promedios, encabezando la lista la ciudad de Buenos Aires con 6205, seguida por Sao Paulo y Santiago de Chile; luego Bogotá, Valparaíso, Medellín, hasta caer abruptamente en el caso de ciudades bolivianas, entre 700 y 383 dólares por habitantes.

Tabla IV

Porcentaje de Producto Bruto Interno por ciudades

| País | Segundo nivel | Aglomerado | Año | Producto Bruto Int. (PIB) Millones de US\$ constantes 2000) | % PIB ciudad en relación PIB nacional | Población | PIB/Pob. (US\$ constantes 2000) |
|-----------|------------------|------------------|------|---|---------------------------------------|------------|---------------------------------|
| Argentina | Buenos Aires | C.A.B.A. | 1999 | 73.751 | 25,7 | 11.884.875 | 6205 |
| | Córdoba | Gran Córdoba | 1999 | 8976 | 3,1 | 1.339.954 | 6709 |
| Bolivia | La Paz | La Paz y El Alto | 1999 | 520 | 6,3 | 1.355.169 | 383 |
| | Santa Cruz | Santa Cruz | 1999 | 688 | 8,4 | 1.024.789 | 671 |
| Brasil | San Pablo | Gran Sao Paulo | 2002 | 110.108 | 16,4 | 17.792.606 | 6188 |
| | Río de Janeiro | Río de Janeiro | 2002 | 56.967 | 8,5 | 11.466.290 | 4968 |
| Chile | Santiago | Gran Santiago | 2003 | 34.228 | 41,3 | 5.531.296 | 6188 |
| | V Región | Valparaíso | 2003 | 2811 | 3,4 | 836.316 | 3362 |
| Colombia | Distrito Federal | Bogotá | 2000 | 25.797 | 26 | 6.423.939 | 4044 |
| | Antioquía | Medellín | 2000 | 9814 | 9,8 | 2.773.155 | 3539 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de CELSTAT-CEPAL

Estas enormes diferencias de producto bruto por habitantes, entre ciudades en distintos países y por supuesto también en ciudades dentro del propio país, explican elocuentemente la conformación de importantes flujos migratorios que en algunos casos adquieren el carácter de corredores regionales que impactan fuertemente en ciudades que adquieren roles de transferencia o destino final de residencia de tales flujos. Aquellas ciudades emplazadas en zonas generadoras de migraciones, donde los migrantes llegan para organizar sus respectivos viajes hacia destinos atractivos para mejorar sus condiciones de ingreso; ciudades de transferencia, aquellas que encuentran a su paso en dirección a su objetivo último y ciudades destino final, generalmente las capitales y ciudades primadas, donde devienen generalmente en asentamientos informales, en los que suelen tener contactos de coterráneos y no se les piden garantías formales para comprar o alquilar. Distintos tipos de migrantes demandan soluciones habitacionales y servicios urbanos particulares, entre alternativas transitorias y espacios definitivos no solo de vida, sino muy especialmente de trabajo.

Este ciclo perfila nuevos procesos de desarrollo urbano que, a diferencia de aquellos ocurridos durante la segunda mitad del siglo XX en los que primó la migración interna, empiezan a tener un perfil migratorio internacional mayor, dado por el incremento de la presencia de migrantes de países vecinos que se dirigen hacia las ciudades primadas. A estos flujos deben sumarse aquellos generados por los desastres naturales en los distintos países, que también aumentan la población informal en ciudades primadas (OIM, 2012).

La medición de la formación de asentamientos informales, como una expresión más de pobreza urbana, refleja que la población en condiciones de informalidad acusa porcentajes que tienden a reducirse a nivel nacional en todos los países (tabla V). Pero cuando se mide específicamente a nivel de cada ciudad, especialmente en capitales y primadas, distintos trabajos de investigación (ONU HÁBITAT, 2013) señalan la paradoja del desaceleramiento del crecimiento poblacional, que contrasta con el crecimiento de los asentamientos, consecuencia del aumento en los valores de suelo urbano, cada vez más escaso, y la falta de opciones de vivienda o alquiler asequible.

Tabla V

| Proporción de población que vive en asentamientos informales | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| País | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2005 | 2007 | 2009 | 2014 |
| Argentina | 30,5 | 31,7 | 32,9 | 33,1 | 26,2 | 23,5 | 20,8 | 16,7 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 62,2 | 58,2 | 54,3 | 61,3 | 50,4 | 48,8 | 47,3 | 43,5 |
| Brasil | 36,7 | 34,1 | 31,5 | 36,6 | 29,0 | 28,0 | 26,9 | 22,3 |
| Chile | ... | ... | ... | 8,6 | 9,0 | ... | ... | ... |
| Colombia | 31,2 | 26,8 | 22,3 | 21,8 | 17,9 | 16,1 | 14,3 | 13,1 |

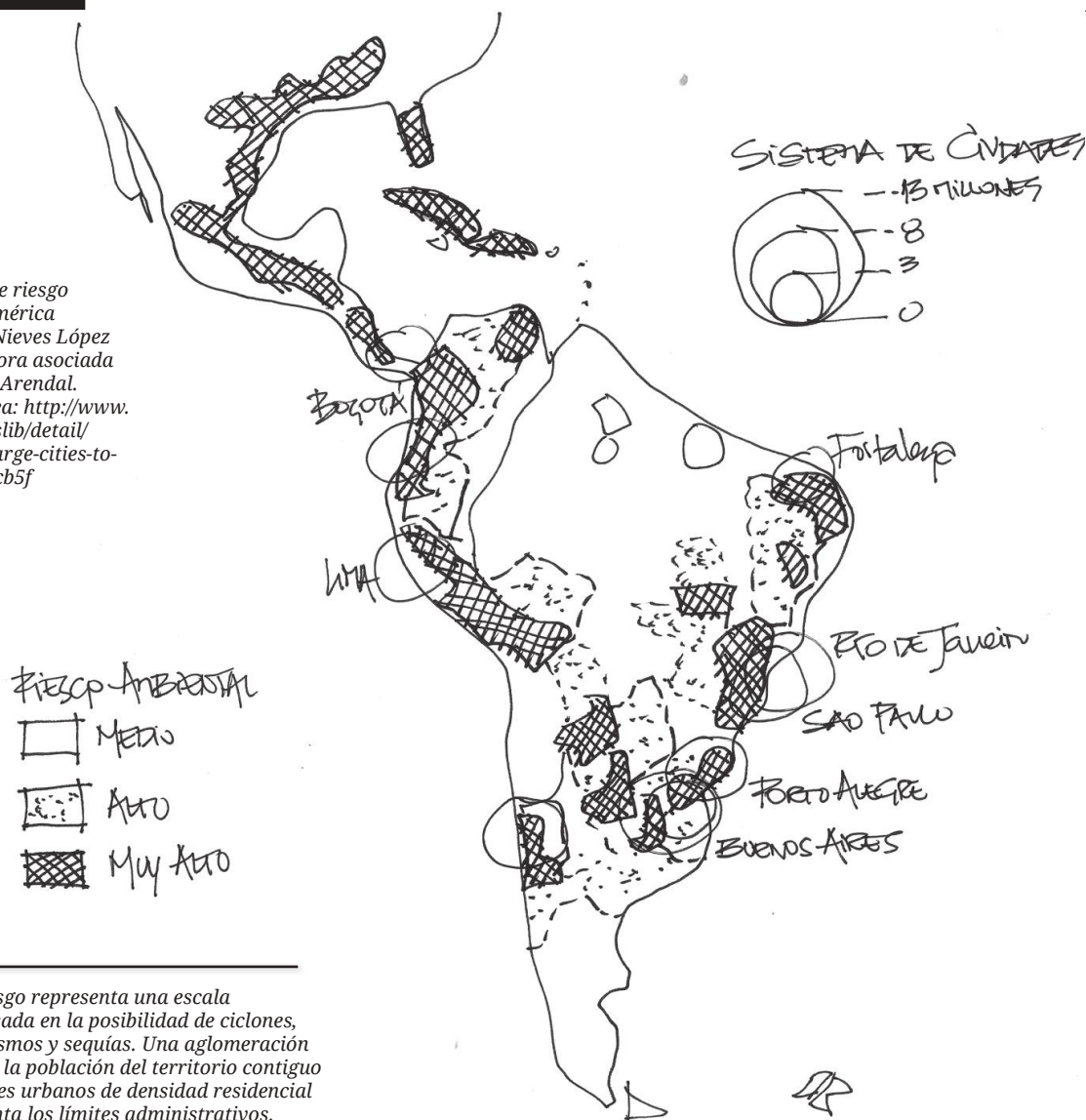
Fuente: elaboración propia sobre la base de CELSTAT-CEPAL

Reducción de riesgos de desastres como oportunidad de renovación urbanística

Los casos estudiados invitan a agregar una dimensión adicional de análisis para entender el surgimiento de nuevas modalidades de intervención: la reducción de riesgos de desastres. Surge prácticamente como una disciplina independiente en los 90, cuando se registra el auge de grandes desastres que demandan respuestas inmediatas a la emergencia, conjuntamente con acciones a largo plazo tendientes a la prevención de desastres. Esta nueva escuela de planificación territorial inadvertidamente comenzó a aportar marcos de acción que impactaron fuertemente en el campo de las respuestas a la cuestión del hábitat informal.

La situación del riesgo en las distintas ciudades elegidas como casos de estudio se presenta en la figura 2. En ella se expresa que ciudades como Buenos Aires, Rosario y Córdoba se encuentran ubicadas en zonas de riesgo medio, mientras que aquellas como Río de Janeiro y Medellín, que claramente han desplegado estrategias de mayores alcances para abordar la temática del hábitat, se explican a partir de sus fuertes componentes de reducción de riesgos de desastres. Más allá de la premura para intervenir que implica el hacerlo para poblaciones en las que esté en juego la vida misma de sus habitantes, hay también un elemento de justificación de la intervención, que, si bien también existe en los otros casos, no reviste el mismo carácter y gravedad.

Figura 2. Nivel de riesgo en ciudades de América Latina.¹ Fuente: Nieves López Izquiero. Consultora asociada de PNUMA/GRID-Arendal. Disponible en línea: <http://www.grida.no/graphicslib/detail/vulnerability-of-large-cities-to-climate-hazards-cb5f>



1. El nivel de riesgo representa una escala acumulativa basada en la posibilidad de ciclones, inundaciones, sismos y sequías. Una aglomeración urbana contiene la población del territorio contiguo habitado a niveles urbanos de densidad residencial sin tener en cuenta los límites administrativos.



El programa Favela-Bairro, pionero en estrategias integradas de respuesta al desafío de la expansión de formas informales de hábitat, tuvo desde su origen un carácter ambientalista y de reducción de riesgo de desastres, incluso en las primeras intervenciones más tempranas referidas a técnicas y formas de contener los deslizamientos, una de las formas más extendidas de impacto negativo en los asentamientos informales en Río. El desarrollo de obras de contención, medios de accesibilidad como escaleras, rampas y defensas constituyó (figura 3) una de las formas de atender la necesidad de las poblaciones más vulnerables con recursos públicos.

Figura 3.
Intervenciones de reducción de riesgos de desastres en Río de Janeiro

El caso de Medellín es asimismo elocuente en cuanto a los límites que impone a la urbanización una topografía montañosa altamente propensa a desastres. La difícil accesibilidad a asentamientos en pendientes pronunciadas ha sido históricamente una preocupación de la Alcaldía de Medellín para asegurar condiciones mínimas de habitabilidad. La propuesta de construir infraestructuras de metro-cables, que la catapultó a la fama como ciudad progresista, tiene además un rasgo quizá menos conocido pero ciertamente muy relevante que fue el despliegue de una estrategia de creación y desarrollo de anillos forestales en torno de la ciudad, creación de parques públicos en humedales y canalización de cursos de agua diseñados para reducir riesgos de desastres, tales como deslaves, inundaciones, etc. Dicho objetivo clave para el desarrollo de la ciudad y región en su conjunto constituyó una justificación plena de la utilización de recursos públicos para desarrollar infraestructuras. Es en estos casos, al igual que en el caso del Programa Favela-Bairro, que una estrategia progresiva de mejoramiento y prevención de asentamientos adquiere un consenso social que viabiliza su implementación.

Las inundaciones en Bogotá, precisamente en las zonas de humedales donde se asienta la mayor cantidad de población desplazada que habita en condiciones de informalidad, han motivado distintas estrategias para reducir el riesgo de desastres. Asimismo en Medellín, con el despliegue de una estrategia racional y consistente de sustentabilidad socio-ambiental en la que convergen programas de “Paz y Reconciliación” que incluyen el regreso a la legalidad a través de mecanismos participativos de regularización y segura tenencia de suelos “Territorialización de la Seguridad”; “Proyectos Urbanos Integrales (PUI)”; “Programas de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) caso Juan Bobo” (figura 4). Este conjunto de planes y programas que la propia Alcaldía ha denominado “Laboratorio Medellín” (ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2011) constituye la columna vertebral de la nueva agenda urbana local.

No se trata de una intervención con un enfoque innovador particular, sino de la creación de nuevas sinergias entre programas, planes y proyectos que se venían implementando desde la acción municipal articuladamente con actores nacionales, regionales y locales, que al hilvanarse dentro de una misma estrategia comenzaron a producir resultados más promisorios. La priorización de una cultura de cumplimiento de derechos humanos, especialmente relevante teniendo en cuenta la enorme cantidad de población desplazada, sumó cuestiones de reducción de riesgos de desastres que dieron lugar a una nueva estrategia urbanística.



Figura 4.
*Programa de
Mejoramiento Integral
de Barrios (PMIB).
Caso Juan Bobo.
Medellín*

El caso de El Alto y La Paz, que enfrentan procesos importantes de desertificación, es otro perfil de reducción del riesgo de desastre. Las estrategias ancestrales de cuidado y preservación del recurso hídrico en Bolivia han adquirido en dicho contexto un proceso de renovación importante.

En Valparaíso, Chile, la precariedad de los asentamientos en las pendientes de las montañas constituye un riesgo potencial de desastre, considerando la alta exposición que sufre el país a movimientos telúricos. Ya no se trata solamente de asistir a las víctimas de desastres, sino de pensar una estrategia integral de prevención de estos.

Genealogías de planes y proyectos inspirados en el derecho a la ciudad

Los enfoques emergentes descritos en los párrafos anteriores plantean una genealogía técnico-política de gran influencia en la región, de modo que toda ciudad importante comienza a aplicar un recetario de acciones parecidas. Ahora bien, cabe reflexionar respecto de cuáles son esencialmente tales recetas, cuál es la argamasa que une planes y proyectos en un todo coherente y en qué medida son sus resultados demostradamente positivos en términos de avance en el cumplimiento progresivo de derechos humanos.

Para responder la primera pregunta, se apela a la tabla VI, en la que se intenta explicitar cómo distintos planes y programas por ciudad inciden en los objetivos no solo de mejorar asentamientos informales, sino también de prevenirlos a través de políticas innovadoras de vivienda y regulación de mercados de suelos. La misma tabla responde el segundo interrogante al indagar cómo están unidos en intervenciones territoriales concretas. Sus resultados en términos de cumplimiento progresivo de derechos humanos son inferidos de observaciones de la realidad, dada la no disponibilidad de datos censales que permitan evaluaciones más consistentes, ya que la mayoría de las intervenciones son recientes.

La comparación entre ciudades permite verificar efectivamente la transferencia de ideas en torno a cuestiones como la regularización de suelos, la provisión de infraestructuras, especialmente que faciliten la accesibilidad y conexión de los asentamientos con el resto de la ciudad, y la provisión de servicios de transporte público que mejoren las condiciones de movilidad de la población en general y de los habitantes de los asentamientos en particular.

Ciudades primadas latinoamericanas: ¿hacia una nueva agenda urbana de mejoramiento y prevención de asentamientos informales?

Complementariamente puede advertirse en forma incipiente la presencia de iniciativas de captación de plusvalías urbanas en algunas de las ciudades, con resultados diversos y producción de vivienda social.

Tabla VI

Resumen políticas urbanas-habitacionales en casos de estudio

| País | | Mejoramiento asentamientos habitacionales | | | Prevención a través de políticas habitacionales | |
|------------------|----------------|---|--|-----------------------------|--|---|
| | | Regularización de terrenos | Provisión de infraestructuras de pavimentos y sanitarias | Provisión de transporte | Generación de suelos | Construcción y mejoramiento de viviendas existentes |
| Argentina | Buenos Aires | Intentos fallidos | Programa PROMEBA | Pre-metro en zona sur | Transformación área central Morón | Fonavi en distintas localidades |
| | Córdoba | | Promebea | | Grandes urbanizaciones sociales | |
| | Rosario | | Operación Puerto Norte | | | |
| Bolivia | La Paz | Intentos fallidos en El Alto | | Metrocable | | |
| | Santa Cruz | | | Mejoras en la accesibilidad | Plan 300 | |
| Brasil | San Pablo | Regularización sistemática coordinada con proyectos urbanos | | | Operación urbana Faría-Lima, Ágia Espraiada, Agua Branca | |
| | Río de Janeiro | Favela Bairro | | | Nueva generación proyectos habitacionales | |
| Chile | Santiago | Relocalización de campamentos | | | | Política de conjuntos habitacionales |
| | Valparaíso | Conjuntos residenciales familiares (CRF) como estrategia de radiación de población informal | | | | Política de conjuntos habitacionales |
| Colombia | Bogotá | | | | Nueva Usme | |
| | Medellín | Promoción de radicación de población informal. Intervención Juan Bobo. | | Metrocable | | Nuevos conjuntos habitacionales |

Fuente: elaboración propia sobre la base de varias fuentes

Los aportes de la tabla IV respecto del PBI promedio son elocuentes para reforzar la idea de la viabilidad de grandes intervenciones de mejoramiento y prevención de asentamientos informales en las ciudades primadas, justamente donde existen los recursos para realizarlas y donde los problemas tienden a concentrarse. Esta decisión de intervenir a escala urbana y metropolitana que puede advertirse cada vez más en las ciudades estudiadas lleva implícito el cambio de rumbo respecto de los modelos de planificación territorial previos que planteaban la prioridad en el desarrollo de oportunidades en zonas de interés para urbanizar, lo que estimulaba que la población migrase fuera de las grandes capitales. Aunque, como se expresó previamente, hay una nueva agenda de desarrollo en los países de la región que estimula procesos de ordenamiento territorial que pongan límite a procesos extractivos que comprometen la salud del ambiente y la sociedad, tales como la expansión de la frontera de la soja, en la Argentina y Brasil, actividades mineras en Chile, Bolivia y Colombia. Incluso estos esfuerzos continúan limitados al plano normativo, y no se ha logrado consolidar una estrategia más integral para gestionar alternativas de modelos de desarrollo más sensatos.

Con respecto a las estrategias para abordar la cuestión de los asentamientos informales, si bien son claramente diferentes de país en país y aun de ciudad a ciudad dentro del mismo país, puede advertirse un notable intercambio de ideas y experiencias entre ellas. Los casos del programa Favela Bairro han tenido influencia en las intervenciones en Medellín, que incluso avanzó y amplió el modelo de inclusión urbana. Este, a su vez, posee un enorme influjo en las intervenciones recientes en El Alto (figura 5) y en una verdadera nueva generación de intervenciones urbanas-habitacionales que surgen en los distintos países de la región. Casi puede sostenerse que un nuevo paradigma de hacer ciudad, inspirado en el concepto del “derecho a la ciudad”, comienza a emerger con gran energía, con aspiraciones de transformar las prácticas corrientes del hacer ciudad, no solo informal, sino también formalmente.

Las intervenciones más destacadas en las ciudades elegidas como casos de estudio dan cuenta de similitudes y diferencias. Pueden reconocerse distintas aplicaciones de políticas de regularización de suelos ocupados por asentamientos informales, uno de los aportes centrales al cumplimiento de derechos humanos, dentro de los cuales la cuestión de la tenencia segura de suelos es un tema principal.



Figura 5.
Intervenciones urbanísticas recientes en El Alto (Bolivia)

Además de la tenencia segura de suelos, los otros principios que definen técnicamente a un asentamiento informal son la disponibilidad de agua potable y servicios de saneamiento. Ante esto, los programas emergentes de mejoramiento consideran también el suministro de infraestructuras, especialmente sanitaria, pero también y cada vez más se impone la provisión de pavimentos como forma de garantizar la accesibilidad y la cuestión de la movilidad a través de la provisión de transporte público.

El tercer parámetro fundamental que define los asentamientos informales se relaciona con las condiciones de hacinamiento y la materialidad temporaria de la vivienda, cuestión que en tales genealogías de nuevos programas urbano-habitacionales se aborda principalmente a través del mejoramiento de aquellas viviendas recuperables, pero también, desde el ángulo de la prevención de asentamientos, a través de políticas de regulación y generación de suelo, captando plusvalías y la construcción de viviendas nuevas en las proximidades de los asentamientos existentes.

Un repaso de la bibliografía especializada en cada ciudad presenta similitudes y diferencias en la utilización de herramientas urbanísticas para responder al desafío de la ciudad informal. Por una parte, la cuestión de la regularización de terrenos ha recibido en las ciudades de la región tratamientos muy diferentes, que han llevado a resultados diversos. Una de las conclusiones que puede extraerse de las experiencias regionales es, por una parte, la aplicación estrecha del tema solamente focalizada en la titulación de suelos, sin que medien otras acciones que lleven al mejoramiento del sitio, en buena medida inspirada en la ortodoxia del planteo de HERNANDO DE SOTO (DE SOTO, 1986), que sostiene que la capitalización de los sectores populares al adquirir un bien inmueble como un lote les abre las puertas a un proceso de desarrollo y acceso a mercados financieros. Esta tesis no ha sido demostrada todavía, y, por el contrario, puede verificarse en los casos estudiados que la regularización de suelos *per se* no ha significado cambios sustantivos en las condiciones de vida de la población, excepto cuando va acompañada de mejoras y formas adecuadas de tenencia en función de la capacidad financiera de la población destinataria, incluyendo alquileres, permisos de uso y usufructo, etc.

La experiencia histórica enseña que aquellas regularizaciones que ocurren junto al mejoramiento de infraestructuras pueden incidir en el aumento de los precios de alquileres informales, lo que expulsa a los más pobres fuera de la zona “mejorada”. Pero como EDESIO FERNANDES (2011) señala, los costos de una regularización total son entre cincuenta y ochenta veces más grandes que aquellos de titulación solamente, lo cual implica una decisión y justificación muy sólidas para adoptar planes y proyectos más allá de la titulación.

El caso de la ciudad de Buenos Aires es emblemático por los importantes esfuerzos recurrentes de regularizar terrenos, con consecuencias sociales insospechadas. Un gran debate se ha desatado en torno a la conveniencia de la regularización como medio efec-

tivo de inclusión social, frente al riesgo de provocar mayor segregación al otorgar títulos de propiedad en asentamientos en los que predominan prácticas de alquileres, típicas de aquellas emplazadas en zonas centrales de alto valor de terrenos, que incentivan un mercado especulativo con valores similares a los de las zonas formales. El aumento del valor de los alquileres, consecuencia lógica del mejoramiento a partir de la inversión pública, lejos de beneficiar a los sectores más vulnerables los perjudica al provocar incrementos vertiginosos de precios. Como resultado, los más pobres resultan expulsados y vuelven a buscar otros asentamientos más baratos donde vivir. El caso de la villa 31, en pleno centro de la ciudad (figura 6), es una figura emblemática de área informal en la que sucesivos gobiernos nacionales y municipales han intentado distintas formas de regularización sin éxito, con consecuencias negativas hasta el presente, en un contexto de urbanización rápida que pasó de una población de 21.000 habitantes en 2001 a 26.403 en 2009 (GCBA, 2009).

Otro caso paradigmático es el de la villa “Los Piletos” en el barrio de Soldati en la zona sur de la ciudad. Habiendo sido regularizado en distintos sectores y relocalizados algunos de sus habitantes porque se inundaban por su proximidad a la laguna (figura 7) —a quienes les otorgaron viviendas sociales en las proximidades—, los propios habitantes rechazaron la propuesta de regularización, pues entendieron que de esta manera se les estaban transfiriendo serios problemas de mantenimiento y uso de tales viviendas. Por añadidura, el modelo de regularización funciona con la lógica de lograr consensos entre vecinos para ceder terrenos y alcanzar así superficies y formas mínimas aceptables por las leyes, lo que, desde un punto de vista teórico es un ideal de la solidaridad, pero en la práctica da lugar a rivalidades y conflictos entre facciones de vecinos que buscan desplazar a otros grupos con menos capacidades para lograr escriturar sus parcelas en mejores condiciones, y plantea un escenario de “pobres contra pobres” en lugar de realmente estimular procesos virtuosos de construcción de comunidades.

La realidad en Rosario es notablemente diferente. Existe una notable vocación del gobierno orientada a responder a las necesidades de las clases más humildes. Pero la realidad social de la expansión de asentamientos informales en el área metropolitana de Rosario parece sobreponerse a las buenas intenciones del gobierno local por intentar establecer una estrategia efectiva, apelando a buenos antecedentes de la ciudad como el programa “Rosario Hábitat”, lastimosamente discontinuado.



Figura 6.
*La villa 31 en
pleno centro
de la ciudad de
Buenos Aires*

Córdoba incursionó notablemente en programas de “nuevas ciudades” como forma de proveer un hábitat digno a la población demandante. Pero tal política, por su localización periférica, termina reproduciendo problemas de exclusión y segregación socio-territorial propios del fenómeno de las “ciudades dormitorio”.

Un enfoque promovido desde la Agencia de Naciones Unidas ONU-Hábitat plantea la relevancia de la provisión de pavimentos y apertura de calles como factor clave de mejoramiento habitacional (ACIOLY, 2012). La filosofía detrás de este tipo de intervenciones supone que la recuperación y cualificación del espacio público es el primer y necesario paso para realmente instalar una estrategia de inclusión socio-territorial. Pero debe tenerse en cuenta que la topografía y las condiciones geográficas del medio natural que sostiene tales intervenciones son determinantes de los costos de estas. Las topografías montañosas tornan dificultosa la provisión de infraestructuras sanitarias por la cuestión de las pendientes, que si son pronunciadas impiden la provisión de servicios a poblaciones empla-

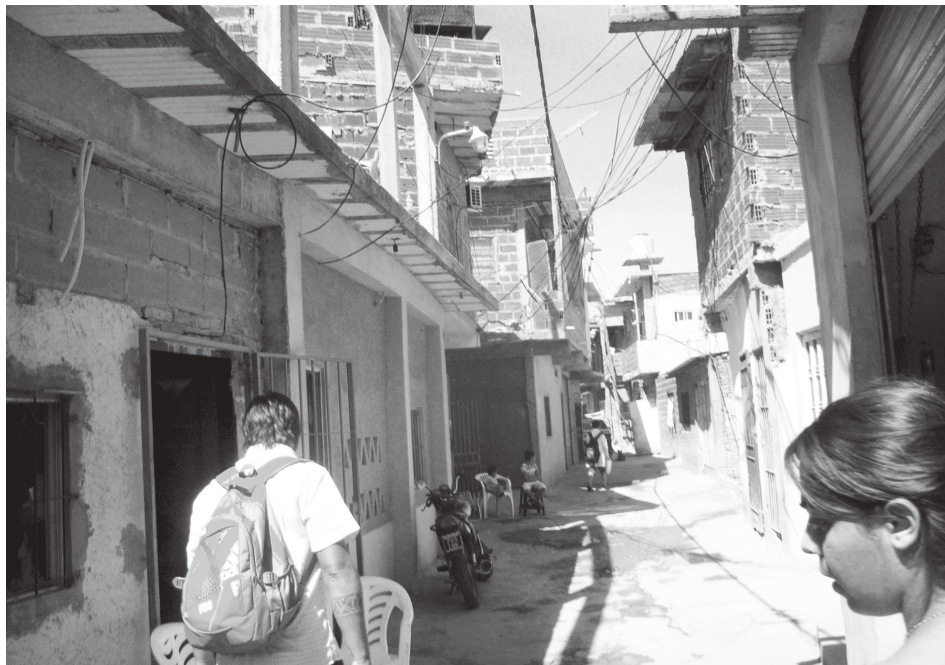


Figura 7. “*Los Piletones*”, en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires

zadas en zonas ambientalmente frágiles tornando prácticamente imposible su provisión.

Cuestiones como la integración de los asentamientos informales a la trama de la ciudad, con todo lo que ello significa en términos de conectividad, la facilitación de vehículos de servicios como transporte y alumbrado públicos, lejos de ser temas menores, constituyen recursos estratégicos para sostener un proceso sostenido de mejoramiento y construcción de ciudadanías y derechos. La aplicación de tales estrategias con un enfoque de ciudad en los casos de Río de Janeiro, Bogotá y Medellín es elocuente, y casi puede encontrarse como genealogía también en intervenciones en las otras ciudades.

El programa PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) en las ciudades de Argentina, concebido como el Favela-Bairro en Brasil y como él con financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), ha desplegado acciones sistemáticas de mejoramiento en las que combina regularización con infraestructuras que redundaron en la inclusión de asenta-

mientos en sus respectivos trazados urbanos. El programa en sus dos versiones, PROMEBA I (1997-2011) y PROMEBA II (2007 hasta el presente), generó un portafolio de intervenciones importantes, sobre todo en la complementariedad de regularización de terrenos, en distintas modalidades más adecuadas para sus habitantes, con obras de infraestructura básica como pavimento, agua, cloacas y energía. Pero, aunque promisorio en sus resultados, se critica su alto costo operativo en algunas intervenciones, que limita su impacto en la cantidad de familias beneficiarias (el PROMEBA II alcanzó 70.000 familias).

El caso de intervenciones habitacionales integrales en Santa Cruz de la Sierra como el Plan 3000, en el que se desarrollan obras de infraestructuras y de viviendas para sectores sociales medios, es altamente criticado por sus altos costos en un contexto de fuerte déficit habitacional. El sentimiento generalizado es de una operación urbana en la que explícitamente se busca promover formalidad y mejores condiciones para un sector de la población a partir de subsidios estatales, en desmedro del resto de la sociedad que, sin obtener beneficios —al contrario, siendo sistemáticamente segregada de ellos—, resulta manipulada para legitimar la lógica del subsidio público a la vivienda. En el caso de El Alto, ciudad satélite respecto de La Paz, la capital de Bolivia, puede advertirse una situación similar de fuertes subsidios gubernamentales a los servicios públicos, en un contexto de fuerte inversión privada en el desarrollo de tipologías habitacionales de una clase media emergente que en distintas bibliografías especializadas se comienza a catalogar como “nueva arquitectura andina”. Estos incipientes emprendimientos inmobiliarios concebidos por desarrolladores inmobiliarios que aprovechan plusvalías generadas por la inversión pública en obras de infraestructura han sido estudiados comparativamente en su diseño e inserción urbana en los contextos de El Alto y Buenos Aires (GUZMÁN AGREDA, 2014), con notables niveles de correspondencia.

El complemento de intervenciones habitacionales es la provisión de transporte público. El caso de Medellín es emblemático al respecto, con su réplica en La Paz-El Alto. En ambos casos se resuelve la cuestión histórica de accesibilidad de sectores urbanos marginales. También las otras ciudades han desarrollado iniciativas de transporte público inclusivo de la cuestión de los asentamientos, como Santiago de Chile, Bogotá, Río de Janeiro y Sao Paulo (IPEA, 2013). En el caso de Buenos Aires, nuevas líneas de premetros vinculados con la extensión de la red de subterráneos fueron construidas con el propósito de vincular la zona sur de la ciudad, históricamente relegada de la pujante norte. Pero la fijación de las tarifas al transporte público es clave para la sustentabilidad social de dichas estrategias. Ya en el

caso de Bogotá, como Medellín, en Colombia, como asimismo en La Paz-El Alto, las tarifas de tales medios de transporte comienzan a revelar una brecha importante con los sectores sociales a los que en teoría se dirigen. Este tema pone en evidencia que la no consideración de subsidios a largo plazo que permitan sostener más allá de la construcción también el mantenimiento y la operación podría llevar a segregación social en el mediano y largo plazos.

Otra dimensión que considerar es la incidencia del transporte en los costos de suelo. En la medida en que existan subsidios que aseguren el acceso social masivo al servicio, los costos de terrenos alejados del centro tienden a reducirse, con su correspondiente beneficio socio-territorial. Pero en la medida en que dichos subsidios estén en duda, la incidencia en los costos del suelo es incierta.

En términos de prevención de asentamientos, puede advertirse también la construcción de vivienda social en lugares próximos a los asentamientos de modo de evitar su desplazamiento. Aunque Santiago de Chile enfrenta este desafío siendo el diseño de la propia política pública la que estimula que las empresas licitantes prefieran buscar terrenos baratos naturalmente fuera de la estructura de la ciudad, existen también iniciativas como las Organizaciones No Gubernamentales, cooperativas y colectivos sociales que a partir de la propia organización de las comunidades logran generar un modelo de gestión de proyectos en el que se eligen zonas próximas a los lugares originales de residencia de los beneficiarios. La construcción de proyectos de la ONG Un Techo para mi País, muy representativa del movimiento estudiantil en Chile, pone en evidencia la búsqueda de la inclusión social a través de la alianza de la organización con los propios beneficiarios.

A pesar de los propios obstáculos del mercado de suelos para emplazar adecuadamente vivienda social, el diseño de los proyectos que apela a mayores densidades y sistemas financieros mixtos ha logrado algunos casos exitosos de relocalización voluntaria de población informal inserta ventajosamente en la estructura de la ciudad (figura 8). Pero como la propia ONG señala en sus documentos de trabajo, tales aciertos de proyectos más que la regla tienden a ser la excepción (TECHO. UN TECHO PARA CHILE, 2015) y, por ende, invitan a rever la política habitacional chilena en su conjunto para revertir sus fuertes tendencias a la segregación y fragmentación de los sectores populares.

También las iniciativas de recuperación de plusvalías en América Latina son promovidas por organismos internacionales, y notablemente el Lincoln Land Institute (SMOLKA, 2013), como una forma innovadora de financiamiento urbano. La cita de proyectos como el caso

de nueva Usme en Bogotá y otros en América Latina pone en cuestión la estrategia de encontrar medios de financiamiento de la expansión urbana con supuestas prioridades habitacionales sociales que, de no integrarse en una estrategia fundamentada en el cumplimiento progresivo de derechos, devienen fácilmente en procesos de profundización de tendencias ya existentes a la segregación y fragmentación socio-territorial.



Figura 8. Construcción de vivienda social en Santiago de Chile

Reflexiones finales:

¿hacia una estrategia integral de inclusión a nivel ciudad?

Los casos presentados revelan diferencias significativas respecto del abordaje de la cuestión de la planificación de procesos de urbanización rápidos e informales. Los enfoques varían desde el énfasis particular en cuestiones como regularización de suelos, provisión de transporte público, apertura de calles, construcción de viviendas sociales en las proximidades de los asentamientos, obras de reducción de riesgos de desastres como deslaves, incluyendo reforestación, etc. Es decir que, lejos de haber un único paradigma por “imitar”, lo que existe realmente es un menú de herramientas de políticas públicas “pro-pobres” con lógicas y racionalidades adaptativas a distintos contextos, enlazadas en estrategias integrales de cumplimiento progresivo de derechos. Esto es importante para señalar, porque de no existir tal estrategia integral, la nueva agenda urbana de tratamiento del desafío de la informalidad no es más que un “revival” de ideas ya implementadas —y fallidas— de políticas públicas tecnocráticas.

Es decir que las condiciones de contexto determinan en forma estructural el éxito o el fra-

caso de las estrategias surgidas de la complementariedad entre nuevas herramientas de inclusión social. En dicho contexto, la participación pública, especialmente de los sectores populares, en el diseño e implementación de tales nuevas agendas urbanas es fundamental. No solo porque son precisamente los sectores más vulnerables los que mejor conocen sus problemas y las distintas alternativas para resolverlos, sino también porque su no participación implica *per se* una merma en la construcción de derechos que las nuevas intervenciones urbanísticas dicen venir a defender: el derecho a la autodeterminación y la libertad.

Resulta notable que ejercicios poco participativos asuman que la utilización de una sola herramienta, tal como la regularización, tiende a la construcción de derechos cuando los casos presentados evidencian que no garantiza el abordaje adecuado de la complejidad del problema asociado a la informalidad. Al contrario, la utilización de herramientas “políticamente correctas” sin estar asociadas a una estrategia integral, puede inclusive servir a los propósitos contrarios: manipular la agenda de inversión pública hacia modelos de expulsión de los sectores más vulnerables de la población, fuera de las estructuras urbanas.

Si se toma en consideración que los escenarios de tales modelos emergentes han tendido a ser mayoritariamente las ciudades primadas, puede interpretarse el surgimiento de una tendencia de enfoques urbanísticos humanitarios, superadores de las estrategias anteriores, o bien una nueva forma de cosmética de reglas especulativas de mercados inmobiliarios. El análisis pormenorizado de cada ciudad y sus respectivas interpretaciones provee elementos para juzgar sus resultados, aún prematuros para sacar conclusiones dado lo reciente de las intervenciones, pero importantes como para estar alertas, por lo significativo de sus consecuencias.

Ciudades que enfrentan situaciones de segregación y fragmentación urbana, profundizadas por la exposición creciente a riesgos de desastre, tal como el caso de Río de Janeiro y Medellín, han motivado nuevas formas de asegurar a partir del mejoramiento habitacional, como el metro-cable como forma eficiente y eficaz de mejorar la accesibilidad a servicios urbanos claves para el progreso de comunidades de bajos ingresos, combinado con otras medidas y condiciones más avanzadas de cumplimiento progresivo del derecho a la ciudad.

Más allá del entusiasmo contagioso que generan tales logros —en buena medida promovido por organismos internacionales²—, es sensato y responsable también considerar las implicancias de tales intervenciones, no solo en términos de construcción, sino especialmente de

operación, lo cual determina su sustentabilidad a largo plazo. Ya algunas de las soluciones de transporte masivos de pasajeros, como notoriamente el caso del trans-milenio en Bogotá, han comenzado a generar estudios (LEFEVRE, 2008) que ponen en duda sus supuestos beneficios sociales en términos de inclusión, sencillamente al analizar el aumento de los costos de viaje que los hace prácticamente inaccesibles para las clases populares. Además, la racionalidad de tales intervenciones responde en buena medida al carácter primado de ciudades que disponen de recursos económicos y financieros que les permiten incorporar un componente importante de subsidios a las clases populares para que realmente funcionen efectivamente como un medio de inclusión social. Estas asimetrías notables entre ciudades de la región y el interior de cada país deben ser tenidas muy en cuenta para determinar la conveniencia de una estrategia de inclusión urbana-habitacional, ya que la réplica de tales estrategias debe entenderse dentro de la búsqueda de reconciliar la brecha social a largo plazo para juzgar adecuadamente una mirada a largo plazo de desarrollo del país en su conjunto.

El modelo “empresario” habitacional que promueve un libre juego de oferta y demanda de viviendas y servicios urbanos subsidiados, típico de las estrategias aplicadas en las ciudades de Chile, aunque eficiente en términos de satisfacer metas cuantitativas —también muy celebradas por los organismos internacionales y la prensa en general— resulta absolutamente discutible en términos cualitativos por la reproducción constante de tendencias de expulsión de sectores populares fuera de las estructuras urbanas y la segregación en la periferia, agravadas por un sistema de transporte muy costoso de afrontar para las clases populares. Asimismo, las prácticas de formación de informalidad (campamentos) y continua relocalización a complejos de vivienda social tienen consecuencias sociales negativas.

Asimismo, el tratamiento “por partes” de la política urbanística de Buenos Aires, la ciudad primada de Argentina, con notables niveles de PBI respecto de cualquier ciudad del resto del país, paradójicamente plantea estrategias para encarar el tema de la informalidad que plantean soluciones “de parche”, particulares y *ad hoc*, en función de las presiones y demandas de urbanización de distintos grupos. A pesar de los importantes recursos invertidos, tanto en la regularización de suelos como en la construcción de vivienda social en las inmediaciones y dentro de los terrenos ocupados por los asentamientos informales, resultan en algunos casos inclusive rechazados por los supuestos beneficiarios de tales políticas por lo inadecuado de las respuestas. Por el contrario, algunos intentos de incor-

porar la participación de los propios afectados en los problemas a través de ejercicios auto-organizativos han sido abandonados. La idea de la participación que solo informa a la gente pero nunca les pregunta qué necesitan ni cómo organizarse para lograrlo sigue primando en el tratamiento de la cuestión del hábitat popular en general.

La transferencia de genealogía de intervenciones, entendiendo por tal no la réplica irreflexiva de ideas y modelos, sino la influencia e inspiración de ciertos valores, señala una tendencia generalizada, aunque con las diferencias ya señaladas, a abordar el tema con un enfoque de estrategia a nivel ciudad. Se dejan atrás así las soluciones *ad hoc* de carácter reactivas que solo planteaban intervenciones en asentamientos muy visibles en zonas centrales generalmente de alto valor de suelo. Este factor es ciertamente clave para entender el aporte de las nuevas estrategias, ya que por sobre todas las cosas intenta imponer un patrón de cumplimiento progresivo de derechos, más que respuestas particulares a las demandas, presiones y oportunidades de negocios inmobiliarios. El éxito de tales búsquedas de responder con un mismo patrón que satisface y responde a las necesidades los ciudadanos pobres, los migrantes y los grupos más desfavorecidos constituye un paso adelante fundamental en la búsqueda de soluciones sustentables a la cuestión socio-habitacional.

Dicho fenómeno de urbanización rápida relacionada con diversos factores sociales, económicos y ambientales, tales como los modelos de producción nacional y las migraciones de países y regiones pobres hacia los centros urbanos, es reconocido en dicha nueva escala de mejoramiento, pero principalmente de prevención de asentamientos informales, como la raíz del problema que abordar. Las especializaciones habitacionales en el campo popular comienzan a desdibujarse desde la noción netamente proyectual y clásica de la intervención en el tema del mejoramiento habitacional, para ubicarse más netamente en el campo de la planificación para el desarrollo, en el que condiciones ambientales como inundaciones o exposición a riesgos de desastres terminan definiendo cuestiones esenciales de relocalización de la comunidad, para asegurar su efectivo proceso de mejoramiento y autosuperación. En estos ejercicios, el carácter participativo y sustentable de los nuevos modelos de urbanización, lejos de ser un cliché de época, es el que define su impronta socio-territorial más relevante, sirviendo de instrumento efectivo de conquista de derechos o, por el contrario, funcionando como cosmética posmodernista de los viejos modelos especulativos del pasado.

BIBLIOGRAFÍA

- ACIOLY** (2012). Streets as tool for urban transformation in slums. A street-led approach to city-wide slum upgrading.
- ALCALDÍA DE MEDELLÍN**. ACI, BID, UN Hábitat (2011) *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*.
- DE SOTO, Hernando; GHERSI, Enrique y GIBELLINI, Mario** (1986) *El otro Sendero: La Revolución Informal*. Instituto Libertad y Democracia, Lima.
- FERNANDES, Edesio** (2011) *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Lincoln Institute.
- GCBA** (2009). Censo de Hogares y Población. Villas 31 y 31 bis. Ciudad de Buenos Aires.
- GUZMÁN AGREDA, Mauricio** (2014). “El desafío de la planificación territorial en una ciudad auto-construida por migrantes rurales de distintas etnias: el modelo de El Alto y su réplica en barrios de Buenos Aires”. En *Actas de Migraplan 2*. Ediciones Cuentahilos. Disponible en <http://www.urbanhabitat.com.ar/archivos/Migraplan%202%20web.pdf>.
- IPEA** (2013). 40 años de regiones metropolitanas no Brasil. Organizadores: Marco Aurelio Costa e ISadoraTami Lemos Tsukumo. Serie Rede IPEA Projeto governança metropolitana no Brasil.
- JARAMILLO, Samuel** (1979). Sobre la macrocefalia urbana en América Latina. En: *Revista Desarrollo y Sociedad*. Número 1. Enero de 1979.
- LEFEVRE** (2008). “Visiones a largo plazo e interacciones ‘transporte-urbanismo’, los excluidos en el éxito del SBR Trans Milenio de Bogotá”. En *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales XL* (156). 2008.
- UN Habitat** (2008) *State of the World's Cities*. 2010/2011.
- UN Habitat** (2012) *State of the World's Cities*. 2012/2013.
- ONU Habitat** (2009) *Planning Sustainable Cities*. Global Report on Human Settlements, 2009.
- ONU Hábitat** (2014). Construcción de Ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina. ONU Hábitat, CAF, AVINA.
- OIM** (2012). Perfil migratorio de América Latina. Oficina Regional para América del Sur.
- SINPA** (2001). Avances en la agenda urbana. Santa Cruz de la Sierra. IHS (Institute for Housing and Urban Studies). Rotterdam.
- SMOLKA, Martin** (2013) *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- TECHO**. Un Techo para Chile (2015). “Datos duros de una realidad muchísimo más dura”. Informe encuesta nacional de campamentos 2015.