

PAPER

## LAS INFRAESTRUCTURAS COMO CAMPO DE IMPLEMENTACION DE INSTRUMENTOS DE REDISTRIBUCION SOCIAL EN LAS TRANSFORMACIONES URBANAS

**SZAJNBERG, Daniela; LUNA, María Noel; TICONA, Jael;  
BORIES, Carina; RODRÍGUEZ, Verónica; SACÓN, Teresita;  
LAMAS, María Teresa**

[danielaszajnberg@yahoo.com](mailto:danielaszajnberg@yahoo.com) ; [noel25476@hotmail.com](mailto:noel25476@hotmail.com)

Cátedra Szajnberg / Programa Urbanismo y Ciudad (PUC) / Instituto de la Espacialidad Humana (IEH), FADU, UBA

### *Resumen*

*Ante los actuales procesos de crecimiento urbano, en el contexto Sudamericano, la dotación y actualización de infraestructuras enfrenta nuevos desafíos: Operar desde el enfoque vigente del paradigma del Derecho a la Ciudad y dar respuesta a la exclusión urbana. En este marco las infraestructuras urbanas ofician de factor selectivo del desarrollo como elemento estructural del territorio.*

*Un caso de racionalidad instrumental eficaz que acompaña estos desafíos y difiere con la práctica tradicional, es el caso de las transformaciones urbanas operadas a través de los Proyectos Urbanos Integrales (PUI). Instrumentos que actúan sobre preexistencias de informalidad. En donde las infraestructuras confieren la principal carga programática, dando cuerpo a intervenciones que desde el espacio público impactan con mejoras cualitativas en el espacio privado.*

*Este accionar propone un enfoque no convencional del desarrollo urbano y contribuye a la redistribución social de las transformaciones urbanas.*

*En la construcción de un campo de análisis crítico, de acuerdo a estos procesos de cambio, emergen las claves para la discusión de la aceptación de los estándares de intervención.*

*Palabras clave: Derecho a la Ciudad, infraestructura, instrumentos, informalidad*

## Introducción

El tema presentado posee pertinencia de investigación en el marco del Programa de Jóvenes Investigadores (JIN) de la SI-FADU-UBA<sup>1</sup>, con un proyecto denominado: “Proyecto Urbano e Infraestructura Urbana en América Latina. Su aplicación orientada al abordaje de la fragmentación y exclusión socio-territorial”<sup>2</sup>. En donde la unidad de análisis principal es un instrumento urbanístico de desarrollo urbano, identificado conceptual y operacionalmente como Proyecto Urbano Integral (PUI).

A través del estudio de esta herramienta se detecta que su actuación en áreas de informalidad como acción planificada, en materia de intervención urbana, aún devela contradicciones entre la planificación y el modelo de desarrollo de inserción.

Un aspecto clave que visibiliza estas discrepancias en los procesos de planificación inclusiva es la dificultad, y en otras ocasiones, la incapacidad de abordar eficientemente el espacio privado informal que caracteriza al hábitat popular.

Las acciones se direccionan en primera medida a transformar el espacio público, irradiando mejoras hacia el espacio privado. Por lo tanto las mejoras en términos de acceso al hábitat se dan de forma cualitativa y no cuantitativa. Esta medida reconoce las limitaciones de la política pública habitacional tradicional y mediante un enfoque alternativo encara la demanda de acceso al espacio residencial económico.

El PUI entonces es la resultante de un pensamiento crítico urbano que propone ante la problemática de la informalidad, una solución posible, encarnada bajo una modalidad de transformación con objetivos de inclusión. La lógica proyectual se enfoca desde las carencias que se evidencian, con el propósito de aportar mejores condiciones del hábitat, de acuerdo a la clasificación de tres dimensiones territoriales:

La dimensión física reconoce la problemática de los bajos estándares habitacionales, la falta de infraestructuras básicas, la ausencia de espacios públicos y la degradación ambiental.

La dimensión social evidencia pobreza y falta de oportunidades, sumado a un entorno de alta conflictividad social.

La dimensión institucional se ve reflejada por la ausencia del estado que se manifiesta en la falta de control de los procesos de ocupación del territorio.

El criterio de actuación de obsolescencia que utilizaban experiencias anteriores del PU, se reemplaza por el criterio de ausencias que impiden el acceso a la ciudad. Esta reconsideración en la lógica proyectual entiende al PU como instrumento de inclusión

---

1-El cual participa en la programación científica 2016-2019 de la Secretaría de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y urbanismo, de la Universidad de Buenos Aires.

2-Con filiación Institucional: Programa Urbanismo y Ciudad + Instituto de Espacialidad Humana + Proyecto Ubacyt “Instrumentos para la Gestión urbana Contemporánea”. Directora: Daniela Szajnberg.

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

social capaz de regenerar la ciudad e indagar sobre nuevas capacidades técnicas del Estado (Fernández Castro, 2012: 4 -12), ampliando la mirada y se reconociendo la naturaleza social del espacio.

Como antecedente referencial principal, se consideran los aportes de Henri Lefebvre que en 1968 con su ensayo sobre el Derecho a la Ciudad expone críticas al urbanismo moderno, responsabilizándolo de la segregación social que ocasionaban las estrategias de mercantilización del espacio urbano<sup>3</sup> (Molano Camargo, 2015: 3 - 19).

Los PUI son políticas públicas urbanas de promoción y postulación que se caracterizan por poseer resultados concretos y tangibles sobre el territorio, son transformadores de la realidad. Lo relevante de esta cuestión es que dentro del marco de iniciativas tácticas, se incluye como carga programática una iniciativa temática sectorial<sup>4</sup> como lo es la dimensión de las infraestructuras urbanas. Ante esta cuestión, conviene reflexionar sobre los impactos que estas intervenciones generan, dado que en muchas ocasiones, son estas mismas políticas las que refuerzan la desigualdad y la fragmentación de los territorios.

### **Abordaje Conceptual: El concilio de los nuevos e históricos aportes teóricos-metodológicos para la redistribución social en las transformaciones urbanas**

Los conceptos estructurales de la transformación urbana para la inclusión, no son nuevos, desde la segunda mitad del siglo pasado grandes aportes conceptuales cuestionaban el modo de ver la producción de la ciudad del sistema capitalista.

Históricamente la utilización de las infraestructuras urbanas con el fin de producir ciudad emerge por primera vez, como modo de absorción de excedentes en épocas de crisis, con la intervención de Haussmann en París en el año 1853. Este encargado de las Obras Públicas de la ciudad comprendió claramente que su misión era contribuir a resolver el problema del excedente de capital y mano de obra desempleada a través de la urbanización.

La reconstrucción de París absorbió enormes cantidades de capital que no encontraban opción de inversión rentable en el mercado y logró estabilizar socialmente los descontentos del proletariado desempleado, creando nuevas fuentes de empleo. Funcionó como instrumento de estabilización social, renovación urbana y puesta en valor de áreas degradadas.

---

3-Lefebvre plantea la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos, y de los de clase obrera principalmente, de crear y producir ciudad.

4-La noción "Sectorial" desde el urbanismo posee doble acepción, por un lado refiere a la delimitación sectorial territorial de un polígono de actuación, y por otro refiere a una dimensión temática de lo urbano. En el caso de las infraestructuras urbanas, y en el marco de análisis que propone la investigación en este escrito, la doble acepción se presenta en simultaneidad. Son sectoriales territorialmente y contemplan desde la carga proyectual una dimensión temática de lo urbano.

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Un aspecto clave que Haussmann consideró para llevar a cabo la mayor intervención urbana de París, es la necesidad de acceder al crédito y la financiación para las obras, nuevos instrumentos de deuda ayudaron a utilizar el excedente de capital inmovilizado en entidades financieras para poner en marcha un sistema protokeynesiano de mejoras urbanas. Un tiempo después, en 1868, el sistema financiero sobre tensado colapsa, y Haussmann es despedido, Napoleón III declara la guerra a la Alemania de Bismarck, para perderla, creándose un vacío que será ocupado por La Comuna de París.

A esta experiencia le continuó un período de replicabilidad en el marco de las transformaciones de posguerra de la II Guerra Mundial. La intervención parisina replica con lecciones aprendidas en Europa y en Estados Unidos, país que utiliza el método para promover y consolidar el crecimiento suburbano.

En la ciudad de New York, Moses hace lo mismo que Haussmann hizo en París, pero con un cambio de escala en las infraestructuras que expanden la ciudad hacia su periferia. El proceso de suburbanización implicó un cambio estructural en el estilo de vida, y la vivienda fue objeto de absorción del excedente mediante la creación de deuda, trasladando esta acción ahora a los habitantes que aplicaban a créditos para comprar su casa. Esta estrategia operó como un modo de control social obrero, en donde un trabajador no recurriría a la huelga, si tiene que pagar su hipoteca. Los cascos urbanos fueron vaciados por el éxodo a la periferia.

En este contexto comienza a consolidarse el cuerpo teórico inicial del Derecho a la Ciudad, paradigma en boga de la época actual, el cual en su momento de emergencia (1968) se adelantaba a los impactos de la globalización. Como referente principal de este pensamiento se consideran los aportes de Henri Lefebvre. Actualmente, el Derecho a la Ciudad se ha convertido en un ideario fundamental a la hora de estudiar los efectos del neoliberalismo en la ciudad des-industrial, entregada a las finanzas y los servicios. El consenso internacional en torno al tema también se hizo presente con las declaraciones de las Agendas UN Hábitat – I (1976, Vancouver); II (1996, Estambul); III (2016, Quito<sup>5</sup>) – documentos que han permitido ampliar la noción de hábitat, superando el sentido restrictivo que hasta entonces adoptaba el derecho a la vivienda. Es así como respaldada por los derechos humanos, la noción de vivienda transgrede hacia el derecho a la calidad de vida (Cappuccio y Mignaqui, 2015: 958).

Lefebvre, en sus comienzos parte de una idea disruptiva que es muy relevante en la época actual: La búsqueda de una nueva definición del concepto del hábitat, en donde intenta determinar nuevas calificaciones del término. Donde el hábitat no esté representado directamente por la unidad habitacional sino en aquel lugar donde la vida del ser humano ocurre. Con esta búsqueda comienza a plantear rupturas con la ortodoxia marxista, si bien Lefebvre va a mantener la confianza en el proletariado,

---

5-Los alcaldes y delegados de 150 ciudades del mundo se reunieron en Quito en el convento de San Francisco, por el X Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, y firmaron la declaración de Quito “Ciudades Sostenibles y Asentamientos Urbanos para todos”.

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

reconoce que la transformación de la ciudad no queda atada a la transformación previa de las condiciones de producción<sup>6</sup>.

Este análisis resulta alentador para abordar la situación de la ciudad contemporánea. En donde una gran parte de la población queda marginada de los procesos formales de producción y queda sujeta a relaciones laborales inestables.

Este pensamiento concilia con otros aportes científico-académicos en la época actual, es el caso de la idea del hábitat que sostiene Carlos Mario Yory, el autor señala:

*...no se trata, simplemente, de cambiar las condiciones materiales de la vivienda enfrentando la demanda cuantitativa a este respecto, sino de promover y facilitar el acceso al empleo, a la seguridad social y al bienestar ciudadano en general; es decir, de dignidad, justicia, calidad ambiental y, en última instancia, inclusión social; palabras que hoy en día resumen y contienen el concepto de hábitat indisolublemente ligado al de derecho a la ciudad. (Yory, 2009: 59)*

Desde el abordaje científico Lefebvre focaliza sobre las infraestructuras y establece que el carácter urbano de la industrialización se extiende más allá del espacio físico de la ciudad, constituyendo un sentido civilizatorio que se derrama a través de las infraestructuras que van surcando el campo, acentuando el contraste entre lo rural y lo urbano.

A la noción de Derecho, Lefebvre no le atribuye una consideración normativa o jurídica, sino que se refiere al goce y a la apropiación de la ciudad. El se propone reinstalar el valor de uso, intentando configurar ciudades inacabadas, que de manera colectiva que se transforman día a día. Cuestiona el hecho de la adjudicación a la ciudad de un rol en el mercado.

David Harvey brinda soporte y andamiaje teórico a la noción de infraestructura urbana en este campo de estudio, referente que detectó una vacancia, desde lo urbano, en las críticas marxistas hacia el capitalismo. El autor sostiene que Marx asocia la crisis con el agotamiento de las posibilidades de inversión rentable, pero no aplica sus teorías al urbanismo, ni al espacio urbano. Esto conduce a Harvey a formular estrategias de ajuste espacial – spatial fix - que aborden las problemáticas urbanas que la crisis capitalista ocasiona, con su “Teoría de la Solución Espacial”.<sup>7</sup> En donde propone dos soluciones:

La reorganización espacial de un territorio o región económica: La solución pasa por inversiones a largo plazo en capital fijo e inmóvil para facilitar la movilidad de otros

---

6-El caso testigo de este pensamiento lo plantea desde un análisis histórico de La Comuna de París, movimiento ideológico político popular socialista que instala el régimen democrático en Francia, bajo la contradicción que le supuso ser ícono del comunismo y donde no se cumple el postulado marxista que sitúa a la fábrica como eje de las revoluciones.

7-Aunque esta teoría se desarrolla fundamentalmente en su obra *Limits to Capital*, algunos elementos de la misma ya empiezan a intuirse en su obra anterior *Urbanismo y Justicia Social*, donde explica las ciudades en términos materialistas como una concentración geográfica de un producto social excedente, que en la sociedad capitalista sería el plusvalor.

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

capitales. Las infraestructuras de larga vida no devuelven su valor a la circulación hasta muchos años después, por lo que resulta en una estrategia dirigida por el Estado. Como afirmaba Topalov, en “La Urbanización Capitalista”, el capital privado no invierte en empresas que no incluyan condiciones de rentabilidad, lo que empuja a que el financiamiento de las infraestructuras urbanas sea público o bien a que el Estado asegure las condiciones de rentabilidad. Desde esta solución el término ajuste se utiliza a modo literal, como fijación durable del capital adoptando una forma física (capital fijo).

La exportación del capital y el trabajo sobrantes más allá de la región en la que se han generado: El segundo ajuste espacial haría referencia a una transformación externa que evita la destrucción del capital, propio de la sobre-acumulación mediante la exportación de capital, mercancías y trabajo sobrante, al menos durante un período de tiempo, a otras regiones. En los casos de estudio, esta estrategia se identifica a una escala local-sectorial, en donde la mano de obra ociosa, o lo que para Harvey es trabajo sobrante, residente en las áreas de transformación es incluida en la construcción de las nuevas obras. Existe una lógica del tipo Keynesiana que da solución temporal al desempleo.<sup>8</sup>

Desde este abordaje conceptual pendular, entre lo histórico y lo nuevo, en los siguientes apartados se analizará el carácter operacional que poseen las intervenciones urbanas en áreas con preexistencia informal.

### **Infraestructuras Urbanas: Consideraciones específicas en el campo de análisis**

El campo de estudio se enfoca desde el sesgo disciplinar de la planificación y reconoce, bajo el amparo de nuevos paradigmas, la capacidad (crítica) de adaptación del instrumento urbanístico PU ante nuevos contextos urbanos.

Desde una mirada contextual y referencial un punto de ruptura que orientó la gestión de la ciudad hacia los sectores de informalidad urbana en Latinoamérica, fue justamente comprender que este fenómeno es un aspecto constitutivo de la realidad, y no una falla transitoria que el mercado con sus propias dinámicas solucionará (Clichesvky, 2000: 24).

A partir de 1960 desde distintas disciplinas y ámbitos geográficos emerge la informalidad como objeto de estudio de investigación recibiendo variadas denominaciones que se consolidan a inicios del siglo XXI<sup>9</sup>. En todos los casos se identifica una ocupación ilegal del suelo, que deviene en la ausencia de planificación y de normas que regulen la calidad constructiva. Ante escenarios de pobreza y

---

8-La principal novedad de su pensamiento radicaba en considerar que el sistema capitalista no tiende al pleno empleo ni al equilibrio de los factores productivos, sino hacia un equilibrio que solo de forma accidental coincidirá con el pleno empleo. La principal conclusión de su análisis es una apuesta por la intervención pública directa en materia de gasto público, que permite cubrir la brecha o déficit de la demanda agregada. Es considerado uno de los fundadores de la macroeconomía moderna.

9-1) Urbanización Informal (Duhau 1998; Clivchesky 2000; Saldarriaga 2001). 2) Urbanización Espontánea (Zoido et al, 2000). 3) Urbanización Marginal (Arango, 2000) y Urbanización Subnorma (Pinedo, 2013).

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

desigualdad, es cierto que las infraestructuras contribuyen a mermar estas condiciones, su acceso es primordial para que las poblaciones socioeconómicas más vulnerables puedan mejorar su calidad de vida. La falta de una debida oferta y gestión de las infraestructuras aumenta la cantidad de población que carece de servicios, constituyendo un obstáculo de tipo ambiental que no reconoce la relación entre las infraestructuras y la sustentabilidad ambiental (Pírez, 2013: 176).

Si bien la intervención de la informalidad se ha instalado en la agenda de la planificación en los últimos años, sustanciar un nuevo campo instrumental capaz de alcanzar objetivos de inclusión es el desafío, precisamente porque la intervención en estas áreas requiere de flexibilizar y adaptar los estándares mínimos del desarrollo urbano. Esto explica en gran medida ciertas discrepancias sobre el modo en que se hacen las cosas.

Experiencias transcurridas en el primer quindenio del siglo XXI en Sudamérica han dado aporte empírico y motivo de discusión para su aceptación. Analizar con capacidad crítica los casos de actuación sectorial sobre la espontaneidad requiere conocer las especificidades de la ciudad informal intervenida latinoamericana. Dentro de las principales y más destacadas se encuentran las siguientes:

La regularización posee dos enfoques básicos: el dominial y el urbano. El primero es de difícil alcance, pero es el que más se ha implementado por ser de menor costo. El caso típico de este enfoque es cuando los suelos ocupados son del estado y este los cede o vende a sus ocupantes. El segundo es al que aplica la dimensión infraestructural, dado que la regularización se alcanza a través de programas de mejora urbana y habitacional. En algunos países ambos enfoques funcionan de manera integrada. En casi todos los programas de regularización se requieren de normas especiales con estándares muy por debajo de las normas de la ciudad formal. Esta excepción continúa perpetuando la segregación (Clichesvky, 2000: 32).

Los proyectos urbanos integrales (PUI), son la evolución de los programas sectoriales hacia la mejora urbano ambiental y la integración social, en la mayoría de los casos se realizan con financiamiento externo y se encuentran ocupando tierra fiscal. (Clichesvky, 2000: 33).

Existe una disociación entre el mejoramiento y la legalización. Se puede argumentar que la ilegalidad es un producto de la oferta insuficiente de suelos a costos accesibles. Sin embargo, en la práctica, se observa que a pesar del énfasis que se pone en el mejoramiento urbana a través de la dotación de infraestructuras, una gran mayoría de los programas de regularización opera al margen de los programas de mejoramiento. El mejoramiento y la legalización se han concebido como procesos independientes. Incluso se ha considerado que la legalización es producto del mejoramiento (Fernandes; Smolka, 2004: 5 -8).

Tolerancia a la informalidad: A pesar de las implicancias negativas asociadas al desarrollo urbano informal espontáneo, las autoridades han tolerado ese proceso, siendo negligentes, aprovechándolos políticamente o realizando acciones ambiguas. Sin embargo hay una falta de conocimiento de los derechos que la tolerancia en el tiempo genera. Actualmente la tolerancia frente a la ocupación informal se acompaña de una creciente convicción, tanto de autoridades como de la opinión pública, que los

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

asentamientos consolidados deben mejorarse a través de la introducción de infraestructuras (Fernandes; Smolka, 2004: 9).

Las soluciones de segunda clase: Esa tolerancia oficial aplica a la aceptación de soluciones de segunda clase para ciudadanos de segunda clase. La implementación de procesos no convencionales y de la utilización de materiales de bajo costo conllevan procesos más rápidos de obsolescencia en las infraestructuras, por lo tanto mayores costos de mantenimiento (Fernandes; Smolka, 2004: 4).

### Casos: Los resultados de iniciativas de inclusión urbana

La mirada instrumental urbanística del Proyecto Urbano en el marco del Derecho a la Ciudad posiciona a las infraestructuras urbanas como carga programática proyectual esencial, principal y casi exclusiva. Esta afirmación se sostiene debido a que desde las intervenciones del proyecto Urbano Integral (PUI) se re-urbaniza sobre la informalidad, operando sobre-con y en preexistencias de alta degradación social y ambiental mediante el mejoramiento urbano.

Lefebvre, en sus críticas a la ciudad capitalista, señala que la industrialización conduce al colapso de la ciudad tradicional, imponiéndole una lógica del beneficio y la productividad que destruye todas las formas de creatividad y espontaneidad. La producción del espacio capitalista ha ocasionado el barrido de la ciudad anterior para dejar sitio a una nueva condición desde la que contemplamos la hegemonía del valor de cambio. Todas las formas de creatividad y espontaneidad tienden a desvanecerse. La ciudad, que era 'una obra' que unificaba lenguajes, códigos y tejidos sociales comunes, se convierte en un producto (Lefebvre, 1972:85). No obstante, una esperanza se ha conservado ante estas afirmaciones: El urbanismo nunca estará del todo sometido al valor de inventario; es imposible erradicar del todo las prácticas sociales o la dimensión humana, ambas son resistentes y son parte de este proceso de urbanización.

Los casos de intervención planificada de la informalidad representan esta esperanza que décadas atrás se planteaba, pero que no veía posibilidad de bajada al territorio debido a que aún estaba vigente un modelo de próspero desarrollismo. El modelo de desarrollo contemporáneo, si bien continúa siendo capitalista, migro a un modelo financiero de producción de capital. El cual, con un alto grado de dependencia, se posiciona con superioridad por sobre el modelo industrializador, generando mayor desigualdad en la distribución de poder económico. Este escenario de alcance global, lleva a los estados a revisar sus capacidades de actuación y los posibles alcances de sus políticas públicas, las cuales formuladas en modelos de desarrollo anterior quedan obsoletas. Es en estos marcos de desarrollo contemporáneo, es cuando permean acciones alternativas.

Los casos<sup>10</sup> que a continuación se presentan dan cuenta de una metodología de intervención que desde una lógica proyectual intenta alcanzar la inclusión urbana. Se

---

10-En el marco de la materia de carrera Arquitectura y Línea de Investigación sobre Gestión Urbana Contemporánea con sede en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA se revisan

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

presentarán los cuatro casos iniciales que han sido punta de lanza en la región, acompañados por un análisis síntesis de cada uno, que identifique el componente proyectual infraestructural, su financiación y el grado de replicabilidad, que en cada caso a escala nacional haya aplicado. Cada uno de ellos se caracteriza por un aporte en especial, pero es denominador común la incorporación de una nueva visión del imaginario urbano.

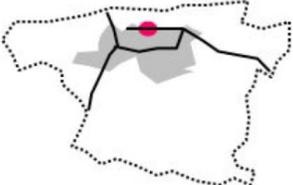
<p><b>Actor Promotor:</b> Ministerio de Desarrollo urbano (MINDUR) <b>Financiación:</b> Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) financió el 15% de los proyecto y Banco Mundial.</p>	<p><b>Programa Nacional de Habilitación Física de Barrios. Proyecto Integral San Rafael-Unida, Caracas. 1999-2005</b></p> <p>VENEZUELA, República Federal Presidencialista (federal) Localización geográfica: LADERA</p>	
  	<p><b>1/ Movilidad y Conectividad. Diseño orientado al Transporte</b> Construcción de un sistema vial en la periferia del sector. Diseño de la accesibilidad peatonal, la cual incluye una red de escaleras públicas que comunican todo el proyecto. En complementariedad con obras de transporte: Teleférico de Cararas.</p> <p><b>2/ Obras de Saneamiento</b> Cuenta con canales de drenaje, tuberías de cloacas, alcantarillados y acueductos.</p> <p><b>3/ Redes: Eléctrica, telecomunicaciones y gas</b> Tendidos de red de iluminación pública con posibilidad de conexión domiciliaria a la red formal.</p> <p><b>4/ Espacio Público.</b> El proyecto propone una serie de plazas y pasillos a distintos niveles.</p> <p><b>5/ Equipamiento Urbano</b> Se diseñaron para este proyecto: Una escuela primaria y un ciclo diversificado, así como, dos centros comunitarios. Conjunto de instalaciones deportivas y el anteproyecto de un club privado para la comunidad.</p>	

Fig. 1 Elaboración propia, cuadro síntesis: carga programática proyectual y entidades de financiación. Caso 1.

Venezuela con su caso dió inicio a la incorporación del Proyecto Urbano como una política del hábitat. Hoy en día estas prácticas han cesado en la ciudad. Pero la iniciativa ha incorporado mejoras en aquellos sectores, que en extrema proximidad con la ciudad formal, quedaban excluidos de cualquier condición de ordenamiento y acceso a la calidad de vida urbana. Este caso tuvo acceso a la financiación internacional, pero en las condiciones coyunturales actuales en las que se encuentra el país, éste no continúa solicitando acceso a la financiación internacional. La ciudad de caracas transita hoy un período de inestabilidad social de carácter político-económico que deberá sortear para poder volver a recuperar este tipo de iniciativas. Un aporte relevante desde aspectos metodológicos urbanos, es que Venezuela, a

experiencias de la región aportando reflexión sobre la temática de las infraestructuras y su relación con las dinámicas de absorción y redistribución del excedente.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

través del instrumento “Programa de rehabilitación física de barrios”, incorpora a la estructura urbana el componente de la informalidad con carácter oficial, reconociéndolo desde la gestión y principalmente exponiéndolo al análisis diagnóstico, proceso de estudio que es precursor de formulaciones de intervención para abordar las problemáticas que estos sectores de ciudad posean. Las iniciativas sectoriales fueron complementadas por una intervención integral de transporte público<sup>11</sup> que aporó movilidad y conectividad urbana.



Fig. 2 Elaboración propia, cuadro síntesis: carga programática proyectual y entidades de financiación. Caso 2.

Brasil, presenta las experiencias con mayor condición de replicabilidad y acceso a la financiación internacional. En gran medida puede deberse a que todas ellas se encuentran dentro de las ciudades cabeceras de las regiones metropolitanas y la gestión urbana brasilera ofrece un sólido marco de inserción instrumental para desarrollar este tipo de proyectos. Desde el cuerpo normativo del Estatuto de las

11-El metrocable de Caracas fue un proyecto de transporte que promovía la integración urbana de los sectores pobres con las centralidades de la ciudad formal. Ha logrado concretar la mayoría de las trazas de cobertura proyectadas, quedando alguna de ellas sin ejecutar debido a la desfinanciación de las obras.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Ciudades, establece mecanismos para que cada municipio cabecera cree fondos de desarrollo que proporcionen financiamiento a la deuda y a gran parte de las obras que se realizan, son fondos redistributivos y solidarios intermunicipalmente. Es el país con mayor cantidad de población que vive en condición de informalidad por ser el país más denso de Sudamérica.



Fig. 3 Elaboración propia, cuadro síntesis: carga programática proyectual y entidades de financiación. Caso 3.

Colombia aportó casos de gran espectacularidad en sus obras, siendo en su inicio la estrella de la región en este tipo prácticas. Su financiación ha sido altamente cuestionada, dado que provienen de arcas nacionales y no se identifican específicamente de donde proviene la construcción de estas arcas. Si bien es un alto indicador de autonomía en la gestión urbana, en muchos casos el acceso a la financiación internacional o nacional a través de préstamos da condición de transparencia de la proveniencia de los fondos. No es condición excluyente para esta apreciación, pero el caso colombiano siempre deja, al menos desde documentos de público acceso y de difusión, un marco poco claro en relación a de donde provienen los fondos, o de cómo esos fondos se construyen. Es verdad que Colombia incluye las intervenciones en sus presupuestos anuales, pero contemplando que la ciudad informal no aporta a las arcas municipales ni a las nacionales, conviene explicar para entendimiento de todos de donde provienen el excedente que se absorbe en las obras. En la actualidad a este país le es dificultoso continuar manteniendo el estándar de envergadura de obras que planteó en su primera intervención. La cual formuló de acuerdo a criterios de marketing urbano, con el fin de incluir a la ciudad de Medellín

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

en el circuito turístico internacional, luego de períodos de alta inseguridad y violencia en el territorio colombiano.

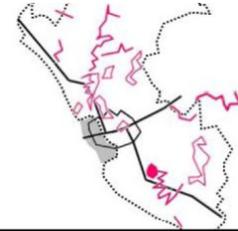
<p><b>Actor Promotor:</b> Municipalidad Metropolitana de Lima <b>Financiación:</b> Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET) + Empresa Municipal administradora de Peajes de Lima (EMAPE).</p>	<p><b>Programa Barrio Mío (MML). Servicio de Recuperación de Espacios Públicos (REP). Programa de Mitigación de Riesgos en Laderas (PMRL)</b> Villa María del Triunfo. Perú Lima Año:2013</p> <p>PERÚ, República Democrática Presidencialista (unitario) Localización geográfica: LADERA</p>	
	<p><b>1/ Movilidad y Conectividad. Diseño orientado al Transporte.</b> Construcción de escaleras y muros de contención.</p> <p><b>2/ Obras de Saneamiento</b> No posee. Utiliza los senderos con revisión de pendientes para escurrimientos seguros.</p>	
	<p><b>3/ Redes: Eléctrica, telecomunicaciones y gas</b> Tendido de alumbrado público.</p> <p><b>4/ Espacio Público.</b> Escaleras equipadas con pérgolas y áreas verdes. Incorporación de 46.660 arboles</p> <p><b>5/ Equipamiento Urbano</b> Nuevos equipamientos: Centros comunitarios de salud y comedores populares.</p>	

Fig. 4 Elaboración propia, cuadro síntesis: carga programática proyectual y entidades de financiación. Caso 4.

El caso de Perú, es el de menor envergadura de obras, pero representa muy buenos avances en términos instrumentales de la planificación. Dentro de la región los indicadores de pobreza e informalidad de este país son escandalosamente altos, al año 2003 el 40% de la población era pobre. Las intervenciones se realizan en el área metropolitana fuera de la ciudad, que es donde las barriadas ocupan las laderas áridas de las mesetas que rodean a la ciudad de Lima. Dentro de la ciudad no hay vacancias que puedan haber sido ocupadas bajo este modo de apropiación del suelo, por lo tanto la clase baja se vió expulsada hacia los márgenes de la ciudad. Los riesgos de desmoronamientos dados por la condición árida de los suelos y la condición climática son aún mayores que en otros casos. En respuesta a esto los Proyectos Urbanos se formulan de acuerdo a objetivos de manejo y mitigación de esos riesgos. Son mucho menos pretensiosos y dan ordenamiento a un paisaje monótono mediante la accesibilidad segura. Un aspecto muy interesante es que Perú, no siendo un país con una economía de las más prósperas, busca autofinanciarse sin recurrir hasta el momento a las bancas internacionales. Una situación que permite esta organización para la financiación es que la Región Metropolitana de Lima posee una autoridad jurídico-administrativa que puede regular la gestión urbana metropolitana. Es de este modo que se crean fondos y las acciones público-privadas que se llevan a cabo en la región pueden ser monitoreadas.

## Conclusiones

Ante la construcción de un campo de análisis crítico del tema presentado se reconocen grandes aportes conceptuales que han logrado fortalecer la idea de que en la contemporaneidad se debe intervenir en la informalidad urbana. Específicamente en el contexto latinoamericano, donde se identifica una alta vocación territorial por el hábitat urbano, ya que el 80% de los habitantes de los países de la región reside en ciudades. En donde indicadores de mediciones censales son reflejo de picos de crecimiento de la informalidad a fines de la década de los noventa, alcanzando en promedio al 30% de la población urbana. Planificar con proyección implica considerar estas situaciones.

El mayor campo de discusión, considero se plantea, ante los resultados del aporte empírico. Las soluciones no convencionales del enfoque alternativo, pueden incluir abasteciendo campos ausentes, pero no alcanzan para integrar la ciudad de manera urbana en su mayor complejidad. Una de los aspectos más relevantes es el modelo material que producen estas intervenciones, en donde no hay mixtura de ciudad formal e informal. La intervención de la ciudad informal continua produciendo, desde una mirada física-territorial-social-ambiental, fragmentos de ciudad aislados y segregados. A continuación se enuncian las conclusiones que formulan líneas de reflexión desde diversas áreas temáticas (AT).

### AT 1 Enfoque alternativo:

Las soluciones alternativas, son permisivas y bajan en la mayoría de los casos algunos estándares que ponen en riesgo la idea de calidad de vida. Por lo tanto entender a las políticas urbanas como políticas de inclusión requiere hoy, a la luz de los resultados, de incorporar lecciones aprendidas, y de comenzar a mejorar los estándares de diseño y operación en estos sectores. En contraposición a esta crítica de acuerdo a los resultados obtenidos, se rescata el enfoque alternativo que dió emergencia a la intervención, reconociendo que desde las políticas tradicionales, nunca podría haberse abordado, dado que hay un desfase entre esas políticas y el modelo de desarrollo de inserción.

### AT2 Consenso sobre la carga proyectual y lógicas de regularización mediante el mejoramiento:

Como aspectos positivos, los resultados de experiencias iniciales en Sudamérica dan aporte técnico y comienzan a consolidar ciertos consensos. Entre ellos está la identificación de las infraestructuras urbanas como carga proyectual dominante, podría estimarse entonces, que este es el primer gran consenso que en la actualidad está consolidado. A modo de avances se encuentran los logros sobre la regularización de la condición de ilegalidad de la ocupación del suelo, dado que nuevas figuras alternativas como el derecho a la tenencia o permanencia legitiman la

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

apropiación. En este tipo de actuación la alternativa de regularización se reconoce las limitaciones del enfoque tradicional y se reconsidera la ocupación de suelos en áreas no aptas para la urbanización. En su gran mayoría, los asentamientos de informalidad urbana se presentan en áreas de alta vulnerabilidad ambiental: Márgenes de arroyos o planicies de inundación de cuencas hídricas, laderas con riesgos de desmoronamientos y áreas con incompatibilidad de usos urbanos, como vecindades a polos petroquímicos o basurales. No obstante en el marco del Derecho a la Ciudad, y en donde la permanencia sea factible, se interviene desde la planificación con acciones que mejoren la calidad de vida de los habitantes y otorguen derecho – goce de los servicios de la ciudad formal.

## AT 3 Producción de ciudad colectiva:

Actuar sobre-con y en la informalidad conlleva un quiebre en la planificación y la gestión de las transformaciones urbanas antes conocidas, ya que no se realizan nuevas ciudades sobre las ruinas de las anteriores, ni existe la desposesión de la expropiación clásica de las intervenciones de Haussmann o Moses. A su vez, su enfoque no es ingenuo, pues no deja de lado la visión productiva de la ciudad, dado que considera a la exclusión social urbana como un posible foco crítico que ocasiona potenciales des economías a futuro. Es clave para concretar obras de infraestructura urbana en áreas de informalidad el acceso a la financiación, la presencia del estado se requiere para este fin, por ser garante ante el endeudamiento.

## AT 4 Desafíos teórico-metodológicos (mercado del suelo-especulación, ensambles de obras de infraestructuras, segregación y fragmentación):

Un riesgo a manejar desde la intervención urbana mediante acciones de mejoramiento es la especulación del valor del suelo. Se debe reconocer en estas iniciativas que las dinámicas urbanas informales replican las formales, esto indica que sí existen dinámicas inmobiliarias informales que pueden ser igual de especulativas que las otras. Es en estas condiciones donde el estado debe controlar el crecimiento del mercado informal del suelo, siendo este el mayor problema que ocasiona intervenir desde acciones de mejora urbana.

En los casos de estudio el ensamble de las infraestructuras urbanas es un obstáculo para la gestión, sobre todo porque estas obras salen de criterios convencionales. Ensamblar propone la relación de integración entre las redes, la nueva red sectorial del Proyecto Urbano Integral con la red troncal; y de las redes entre sí para sortear obstáculos tecnológicos. Los casos presentados son diversos y a pesar de encontrarse en contextos similares difieren en: La envergadura de las obras, el ámbito territorial de localización y las capacidades de articulación instrumental que posean con otros instrumentos de planificación. La materialización de los resultados varía de acuerdo a estas diferencias, pero persiguen el mismo fin, incluir para integrar. Podría decirse que la inclusión urbana comienza a cumplirse pero la integración es una meta más compleja, ya que requiere de dinámicas socio-territoriales que desde la dotación de infraestructuras o desde la acción sectorial del PUI, no se están alcanzando. Las condiciones de segregación socioespacial no se

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

superan y la mixtura social aún no se logra, o bien no se propone desde los proyectos. Esta imposibilidad puede deberse a una falta de presencia de mercado formal del suelo.

Podría decirse que ante la imposibilidad de formular políticas habitacionales que asocien acceso al empleo con el acceso a la vivienda, la intervención del hábitat informal a través de redes de infraestructura urbana es la acción más factible que no queda sujeta a otras políticas de desarrollo social. No obstante esta intervención posee un costo y amplía el mercado de los servicios urbanos, el habitante queda cautivo como consumidor, por lo tanto tiene que pagar. Ecuación lógica, lo que despierta inquietud es el hecho de no poseer ingresos formales estables. Queda claro ante lo expuesto, que el modelo capitalista y las dinámicas de mercado que lo sostienen poseen cantidad de fallas y ausencias, que en el espacio urbano confluyen en la conformación de exclusión y segregación socio territorial.

AT 5 Redistribución de las capacidades del estado en las transformaciones urbanas:

En la contemporaneidad actuar en la informalidad redistribuye capacidades técnicas de gestión del estado a través de las transformaciones urbanas, compensando los impactos no corregidos por el modelo de desarrollo. No obstante, a pesar de estar consensuada la idea de que la ciudad informal es objeto de intervención urbana para su planificación, aún no está consolidado un enfoque integral sobre su intervención y visión de futuro.

Ante esto, es conveniente considerar que el crecimiento urbano actual plantea nuevas necesidades científicas y tecnológicas esencialmente concernientes a la vivienda, el urbanismo y la obra pública (Menezes, 2013: 37). Actualmente se intentan hacer esfuerzos a fin de captar nuevos imaginarios urbanos y comprender las imbricadas relaciones entre lo formal y lo informal. La discusión de estos temas permite pensar y actuar, sobre-con y en la ciudad, a partir de nociones de adaptabilidad, flexibilidad y simultaneidad para conciliar las iniciativas formales de urbanización con la preexistencia informal de estos sectores.

A modo de cierre y como para presentar la idea de que se debe continuar pensando y proyectando la ciudad en todas sus formas, mediante la carga programática infraestructural, retomo una afirmación: Las infraestructuras son la base material y el soporte físico de la ciudad, permiten la habilitación del suelo urbano, sus usos y sus capacidades constructivas. Es decir, posibilitan el funcionamiento, la satisfacción de las necesidades vitales de la población, la producción de riqueza y distribución social; así como el encuentro de sus habitantes (Carrión, 2013: 14). El desafío de incluir para integrar territorialmente aún está latente.

## Bibliografía

CLICHESVY, N. (2000) Informalidad y Segregación en América Latina. Una aproximación. Serie Medio ambiente y desarrollo, CEPAL UN. Octubre 2000. Santiago de Chile ISBN 92-1-321660-2

## UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

COSTES, L. (2012). Del 'derecho a la ciudad' de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. Urban, artículos y notas de investigación spet. 2011-feb. 2012.

CAPPUCCIO, S. y Mignaqui, I. (2015) La política de urbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza - Riachuelo: la consolidación de los territorios de la desigualdad. En XXIX Jornadas de Investigación y XI Encuentro Regional, SI+TER, FADU – UBA. Buenos Aires. ISBN 978 950 29 1577 7.

CARRIÓN, F. (2013) El ensamble de las infraestructuras urbanas: El desafío para la gestión pública. Infraestructuras Urbanas en América Latina. Ecuador, Quito. Editorial IAEN ISBN 978-9942-950-05-5.

FERNANDES, E. y Smolka, M. (2004) Regularización De Tierras y Programas de Mejoramiento: Nuevas Consideraciones. Land Lines Vol. 16, n° 3, julio 2004. Lincoln Land and Policy Insitute.

FERNÁNDEZ CASTRO, J. (2012) Las formas de lo informal. Hipótesis y lineamientos desde la investigación proyectual para la inclusión espacial y productiva en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En (UN) ANTICIPATED FUTURE. Design and Development, communication between cities. FADU+FCS UBA. Instituto de la Espacialidad Humana. Centro Hábitat Inclusivo. IEHu – CHI. Feb. 2012. Recuperado el 27/06/18 de <http://www.academia.edu/21074214>

MENEZES, M. (2013). El potencial inexplorado de la cinética urbana en la creación de infraestructuras urbanas y servicios innovadores. Infraestructuras Urbanas en América Latina. Ecuador, Quito. Editorial IAEN ISBN 978-9942-950-05-5.

MOLANO CAMARGO, F. (2016) El Derecho a la Ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. Vol. N°44 pp 3-19. Recuperado el 27/06/18 de <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>

PÍREZ, P. (2013) Distribución eléctrica y desigualdades en la urbanización de America Latina. Infraestructuras Urbanas en América Latina. Ecuador, Quito. Editorial IAEN ISBN 978-9942-950-05-5.

LEFEBVRE, H. (1970) La Révolution urbaine, Paris: Gallimard [traducción castellano (1972): La Revolución Urbana, Madrid: Alianza Editorial.

TOPALOV, C. (1979) La urbanización capitalista. Edicol: DF-México, SZAJNBERG, D. (2009) "Los nuevos asentamientos informales en la ciudad de Buenos Aires". Colección Pensamientos. Editorial Nobuko y Ediciones FADU. Buenos Aires. 2009.

VESCLIR, L. (2010). El Proyecto Urbano como instrumento de gestión y participación. Nuevas centralidades en el Plan de Desarrollo local de Bahía Blanca". Actas del Coloquio Internacional de Geocrítica. La Planificación territorial y el urbanismo desde el dialogo de la participación.