

**PALABRAS CLAVE**

Planeamiento,
Participación,
Periferia,
Identidad

KEYWORDS

Planning,
Participation,
Periphery,
Identity

PLANEAR LAS PERIFERIAS METROPOLITANAS DE AMÉRICA LATINA. ¿HACIA LA RURBANIZACIÓN?

*PARTICIPATORY PLANNING. UNVEILING
CLUES OF RURBANIZATION PROCESS*

> **FERNANDO NÉSTOR MURILLO**

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Centro de Investigación Hábitat y Municipios

RECIBIDO

17 DE FEBRERO DE 2021

ACEPTADO

20 DE MAYO DE 2021



EL CONTENIDO DE ESTE ARTÍCULO
ESTÁ BAJO LICENCIA DE ACCESO
ABIERTO CC BY-NC-ND 2.5 AR

> **CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (NORMAS APA):**

Murillo, F. N. (2021, mayo-octubre). Planear las periferias metropolitanas de América Latina. ¿Hacia la rurbanización? [Archivo PDF]. AREA, 27(2), pp. 1-14. Recuperado de https://www.area.fadu.uba.ar/wp-content/uploads/AREA2702/2702_murillo.pdf

RESUMEN

El artículo presenta pistas de procesos de transformación de áreas periféricas metropolitanas en las que se superponen actividades rurales con urbanas generando nuevos patrones de desarrollo urbano y estilos de vida particulares. Estos procesos de *rurbanización* se hacen evidentes a partir de ejercicios de planificación participativa celebrados en municipios metropolitanos latinoamericanos: Luján, en Buenos Aires, El Alto, en La Paz y Soacha en Bogotá. Ante la pandemia, los modelos de desarrollo alternativos que armonizan actividades urbanas con rurales basados en principios de economía circular verde y sustentabilidad ambiental, estimuló el diseño de planes territoriales focalizados en marcos normativos que buscan superar las reglas de metropolización, avanzando sobre áreas rurales fértiles a partir de la lógica de maximización de la renta del suelo. Pero aunque estos modelos son promisorios, el artículo advierte sobre la férrea oposición de los operadores inmobiliarios renuentes a renunciar a rentas extraordinarias asociadas a la urbanización de suelo rural, generando barrios cerrados exclusivos frente a la debilidad institucional de municipios periféricos para imponer reglas urbanísticas que prioricen el valor social de la propiedad y sustentabilidad ambiental, captando plusvalías para financiar procesos de desarrollo urbano a partir de una lógica de reducción de la brecha socioterritorial.

ABSTRACT

The article presents clues on the transformation process in metropolitan areas where it is overlapped rural and urban activities creating new urban development patterns and life-styles. These rurbanization process are evident through participatory planning exercises celebrates in Latin-American metropolitan cities: Luján, in the edge of Buenos Aires; El Alto in La Paz and Soacha in Bogotá. With the pandemic, alternative development models harmonizing urban and rural activities based on principles of green economy and environmental sustainability encourage the design of territorial plans focus on regulatory frameworks seeking to overcome the rules of metropolization growth advancing on fertile rural areas on the rationale of maximizing land rentability. But although these models are promising, the article point out on the tough opposition of real estate developers reluctant to give up extraordinary profits associated to urbanizing rural land with exclusive gated communities confronted to institutional weakness of peripheral municipalities to impose urbanization rules prioritizing the social value of the property and environmental sustainability capturing land values to finance urban development on the rationale of reducing socio-territorial gaps.

► ACERCA DEL AUTOR

FERNANDO NÉSTOR MURILLO. Doctor en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director Programa Interdiseño para el Desarrollo Urbano Sustentable de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA). Director programa de Asistencia Técnica a Luján, Yala y Salta en el marco de cooperación con el Ministerio del Interior de la Nación (Argentina).

Coordinador Técnico ONU-Hábitat Proyecto Tren Maya (Méjico). Consultor Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial para proyectos de integración socio-urbana en Argentina y de vivienda en Bolivia. Líder de proyectos de construcción de urbanizaciones en Palestina, Sudán, Sur Sudán, Arabia Saudita, Egipto, Ruanda, Etiopía, El Salvador y Colombia.
✉ <fmurillo@fadu.uba.ar>

Planeamiento participativo. Desentrañando las pistas de los procesos de rurbanización

Las tendencias de transformación en las periferias metropolitanas latinoamericanas, han sido abordadas por distintos investigadores que describen fenómenos en los que se muta de un patrón de crecimiento en “mancha de aceite”, por otro en forma de “archipiélagos” (Torres, 1993; Santos, 1996). Desde la mirada de la “Ciudad Global” (Sassen, 2007) la explicación de este fenómeno se relaciona con la hiperconectividad y procesos de deslocalización generados por las fuerzas de la globalización incidiendo en las metrópolis, conectadas internacionalmente, capaces de atraer inversiones y tecnología de punta que permita a empresas e individuos migrar a las periferias, con el doble objetivo de economizar el costo de las infraestructuras sin perder conectividad y, al mismo tiempo, acceder a mayor calidad ambiental en lugares prestigiosos o corredores de “prosperidad y riqueza” (Ciccolela, 1999). Estos trabajos advierten sobre un cambio significativo en los modelos de urbanización, pasando de un esquema en el que las vialidades estructuran su territorio creando barrios donde los ciudadanos se vinculan entre sí a partir de calles, a un modelo en el que se vive en *islas*, aislados de sus entornos, rodeados por extensiones ocupadas por asentamientos que también viven dispersos, mal alojados y expuestos a problemas ambientales.

Esta postal de la periferia metropolitana que alarma por los males que genera en término de expansión horizontal¹, se enfrenta a la cruda realidad de la incapacidad de municipios rurales para concebir y mucho menos implementar, estrategias de mitigación a escala de los problemas sociales y ambientales creados. La imposibilidad de evitar urbanizar territorios modificando severamente sus ecosistemas naturales, tanto por la voracidad de las empresas de desarrollo inmobiliario dirigidas a sectores de alto nivel de ingresos como iniciativas gubernamentales de vivienda social que buscando suelo barato crean condiciones aisladas e inapropiadas para poblaciones de origen rurales, termina legitimando con la falta de planes actualizados, condiciones habitacionales subestándar, sin servicios básicos en convivencia con asentamientos que dilapidan recursos esenciales para la vida como el suelo y el agua. Este contraste inmoral interpela no solo el cumplimiento de normativas urbanísticas básicas, sino

también los artículos constitucionales de cada país, que establecen la responsabilidad de los estados en salvaguardar derechos humanos básicos en su cumplimiento.

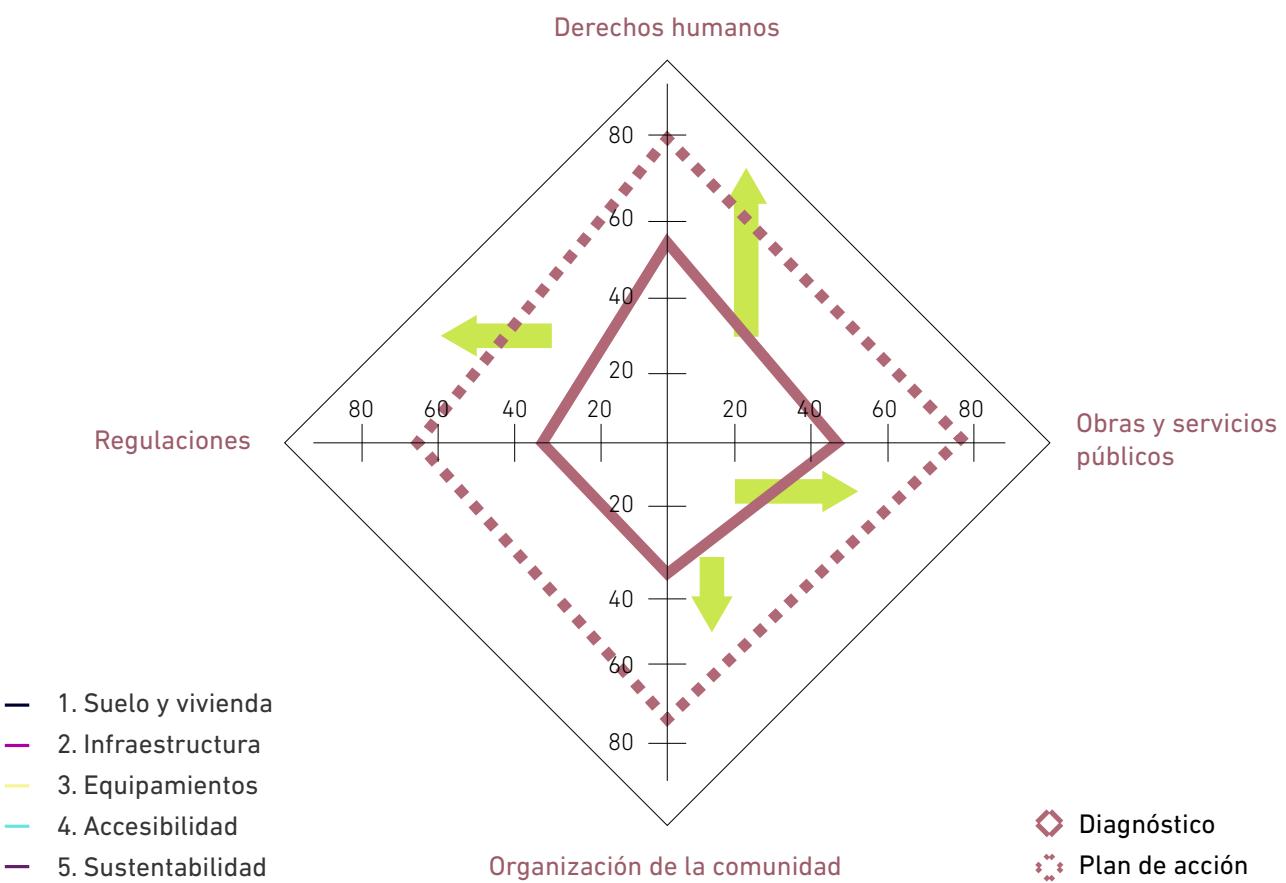
Esta convivencia entre grupos sociales y culturales diferentes, en situación periférica, con ausencia de servicios urbanos básicos, plantea un desafío muy difícil de resolver para los esquemas de planificación territorial tradicional. Aun aceptando los postulados de la Nueva Agenda Urbana² de promover mayor densificación, patrones de ocupación del territorio más eficientes en términos de consumo energético, para los municipios metropolitanos, el ejercicio de planear con habitantes tan diferentes y con poderes tan asimétricos, impide crear respuestas expeditivas dentro de los marcos normativos existentes, demandando herramientas innovadoras.

Ante la falta de presupuesto y recursos concretos para enfrentar tales desafíos, algunos municipios rurales han apelado a la participación pública como una forma de aliviar tensiones. La tentación de imponer planes tecnocráticos, pensados en gabinetes y solo validados con los vecinos pudentes, es una práctica corriente en estos contextos (Murillo, Castañeda y Jiménez, 2017), pero que ha tenido resultados lastimosos reflejados en el continuo crecimiento de los barrios informales en áreas inapropiadas, con el consiguiente saldo de desastres recurrentes. Investigaciones sobre el tema de la incidencia de la participación en las ciudades primadas latinoamericanas, demuestran que la misma tiende a circunscribirse a ejercicios de validación de planes previamente acordados por los gobiernos con organismos bilaterales de créditos, y que tienden a carecer de las sinergias comunitarias propias de la autoorganización, surgida de la búsqueda de los propios actores sociales diseñando soluciones junto a sus gobiernos locales (Murillo, 2016). Estas características llevan a que una vez validados los planes y proyectos que los gobiernos buscan impulsar, desaparezcan las instancias de participación pública, perdiéndose así un insumo valioso de construcción de ciudadanía, imprimiéndole a la participación un carácter de poca transparencia e inclusive manipulación en casos frecuentes.

Para romper ese círculo vicioso se planteó a nivel académico y a través de instancias de asistencia técnica a municipios, la introducción de nuevas formas de planeamiento participativo conducente a

1. Fenómeno conocido en la literatura especializada en inglés como sprawl, reconocido como el problema dominante de finales del siglo XX y principios del XXI en prácticamente la totalidad de las ciudades metropolitanas del mundo, según el trabajo desarrollado por Angel (2012).

2. Acuerdo intergubernamental no vinculante que establece principios y prácticas recomendables para gestionar el desarrollo urbano a nivel global, acordado en la cumbre mundial de las Naciones Unidas Habitat III en Quito, 2016. Recientemente la agencia ONU Hábitat ha lanzado una versión actualizada e ilustrada (UN-Habitat, 2020).



delinear acciones expeditivas en el marco de la Brújula³ (Murillo, Artese, Díaz, Schweitzer, Snitcofsky y Tabbita, 2013), un diagrama basado en un sistema de preguntas y respuestas a referentes barriales para realizar un diagnóstico expeditivo de las causas de incumplimiento de derechos. La metodología se estructura en tres ejes: Nivel de organización social, Obras y servicios públicos, y Regulaciones urbanísticas. Estos ejes miden cinco factores: 1) Suelo y vivienda; 2) Infraestructuras en general como sanitaria, energía, entre otras; 3) Servicios públicos de educación y salud; 4) Accesibilidad y movilidad; y 5) Sustentabilidad, incluidas cuestiones sociales de empleo e ingresos y ambientales, tales como riesgos. La participación pública en municipios de América Latina es muy baja cuando se mide en función del parámetro de diálogo entre gobiernos locales y ciudadanía asociadas en la escalera de Arnstein (1969), siendo en la enorme mayoría de los casos ejercicios de consulta o directamente de manipulación (Murillo, Castañeda y Jiménez, 2017). La aplicación de la Brújula en municipios periféricos metropolitanos facilitó una evaluación del tipo de 360 grados, que evidenció la enorme fragmentación que

experimentan las periferias metropolitanas estudiadas, pero al incorporar la mirada y expectativas de los propios residentes evidenció la demanda de preservar los estilos de vida rurales originales. Esta tensión entre la demanda social por poner en valor la cultura, con las oportunidades para negocios inmobiliarios creados por la proximidad a los mercados de suelos altamente rentables a partir de su urbanización, polarizó la participación entre vecinos y corporaciones. La metodología aporta un gráfico síntesis (Figura 1), que refleja el diagnóstico de situación del territorio evaluado, medido en función de un porcentaje de cumplimiento de derechos humanos y en línea punteada la propuesta de los residentes de transformación. La elaboración de propuestas combinando obras públicas, regulaciones y organización popular, tanto a nivel de presencia del estado proporcionando infraestructuras y servicios o los propios vecinos autoorganizados incubó alternativas que, aunque presentes en el inconsciente colectivo, nunca habían sido consensuadas y mucho menos explicitadas técnicamente. Los tres municipios en los que se llevaron a cabo ejercicios de planificación participativos fueron Luján, El Alto y Soacha,

Figura 1

Gráfico síntesis de la "Brújula".
Fuente: elaborado por el autor.

3. Para más información consultar La Brújula de la Planificación Urbana (s.f.).

con diferencias significativas entre sí tanto demográficas como históricas y geográficas (Tabla 1). Sin embargo, tienen en común su localización periférica metropolitana y que albergan procesos de transformación territorial acelerados de urbanización, avanzando sobre territorios rurales. Aun con marcadas diferencias pueden reconocerse desafíos sociales y ambientales que interpelan el ejercicio de la planificación territorial, para los cuales la participación de la población representativa de distintos sectores proporciona evidencias, no solo respecto a la voluntad de los residentes de combinar usos urbanos en un marco de protección de la ruralidad llevando a nuevos estilos de vida y producción, sino también a su viabilidad.

Los tres municipios presentan densidades significativamente bajas, desde 1.133 a 3.559 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual se explica por sus bajos porcentajes de áreas urbanizadas. Esta preminencia de la ruralidad como base de vida de la población oriunda de los tres municipios, se potencia a partir del arribo de migrantes rurales y se complejiza con aquellos proveniente de sectores acomodados de las ciudades, que buscan el confort de vivir en el campo con las facilidades urbanas, y grupos provenientes de zonas pobres de la ciudad que encuentran en la periferia un espacio donde acceder a suelo, generalmente en zonas de riesgo, proveyendo servicios a clases pudientes. En dichos contextos invitar a la población, especialmente los campesinos y los más pobres urbanizados a participar de ejercicios de planeación, abrió la posibilidad de conocer mejor los imaginarios de los residentes sobre sus condiciones actuales de vida, qué tienen y qué carecen para proyectar su futuro. La participación estructurada permitió demostrar que más allá de sus carencias evidentes, existen enormes preocupaciones y resistencias a los procesos de



cambio de su idiosincrasia y estilos de vida rurales por urbanos. La participación hizo evidente que ciertas cohesiones sociales comunitarias tradicionales son reemplazadas por esquemas de compartimentación social en los que los habitantes originarios y migrantes pobres asisten impotentemente a la precarización de sus condiciones laborales y habitacionales.

Los habitantes expresaban que los problemas advertidos en sus barrios se relacionan principalmente, con el desborde de los procesos de urbanización y la necesidad de preservar sus estilos de vida cuentapropista en Luján; como también expresaban preocupación por cambios laborales y distribución de ganancias de los vecinos de El Alto, o la disconformidad y frustración con las perspectivas futuras de vida para los vecinos de Soacha (Fotografía 1), quienes ven que las soluciones que se les ofrecen implican la necesidad de convivir hacinados con sus victimarios en conjuntos habitacionales en zonas rurales. La realización de ejercicios participativos específicos por barrios y subsectores dentro de ellos, sistematizados en toda la superficie de los municipios permitió además descubrir que la percepción popular de las demandas variaban significativamente según se tratase

Fotografía 1

Complejos habitacionales en Soacha.

Fuente: registro fotográfico del autor.

Tabla 1. Análisis comparativo de casos de estudio

| MUNICIPIOS | POBLACIÓN (HABITANTES) | SUPERFICIE MUNICIPIO (KM ²) | DENSIDAD PROMEDIO (HABITANTES/KM ²) | PORCENTAJE DE ÁREAS URBANIZADAS SOBRE SUPERFICIE TOTAL DEL MUNICIPIO* |
|------------|------------------------|---|---|---|
| Luján | 120.000 | 105,9 | 1.133 | 32% (33,6 km ² urbanizado) |
| El Alto | 943.558 | 370 | 2.550 | 40,54% (150 km ² urbanizado) |
| Soacha | 655.025 | 184 | 3.559 | 8% (14,72 km ² urbanizado) |

* Cálculo realizado en función de datos proporcionados por los propios municipios complementados con estudios específicos realizados. Para el caso de Luján consultar bibliografía utilizada de Villieri y Artese, (2010); para El Alto, ver Gobierno Autónomo Municipal de El Alto (2004) y para Soacha, ver Ruiz Sepúlveda (2012).

Fuente: elaborado por el autor.

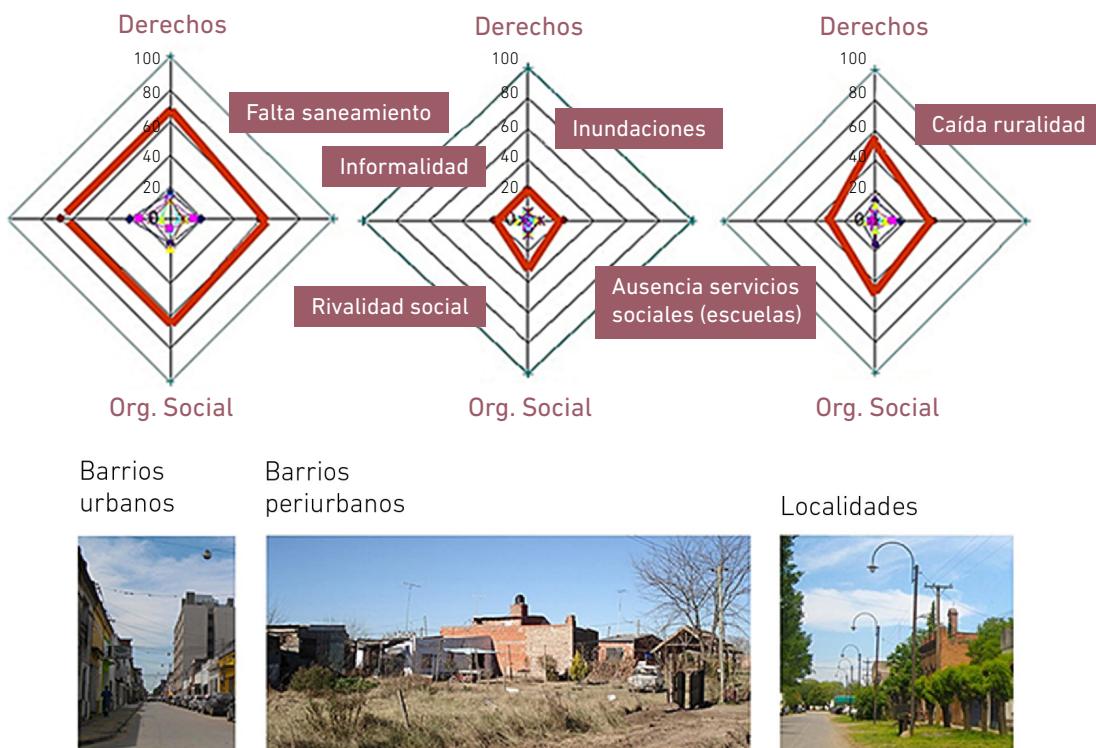
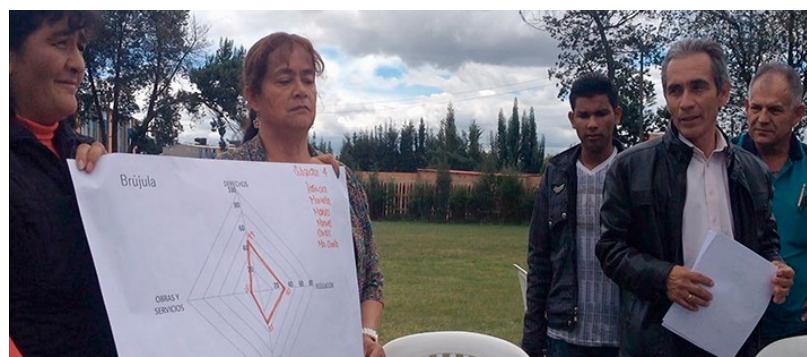


Figura 2

Comparación de resultados de la "Brújula" en barrios de Luján.
Fuente: elaborado por el autor.

de zonas urbanas consolidadas, donde se manifestaba más violentamente la presencia del conflicto entre clases sociales y más se sufrían las consecuencias ambientales de la antropización de los ecosistemas naturales, a diferencia de la vivencia en localidades más pequeñas y mejor adaptadas a su ambiente, donde los residentes, campesinos nativos e inmigrantes, se integraban mejor y los barrios funcionaban como verdaderos catalizadores de una nueva cultura popular, no ya urbana ni rural, sino una mixtura que aprovecha lo mejor de ambas. La comparación de gráficos síntesis en estos distintos territorios puso en evidencia las soluciones habitacionales preferidas por la propia población organizada, más fáciles de producir a partir del diálogo con las autoridades municipales que las soluciones tecnocráticas que se proponían a nivel nacional. En el caso de la revisión participativa del código de ordenamiento urbano de Luján, la comparación de resultados obtenidos en distintos barrios populares demostró la relación proporcional entre déficit de servicios y localización en relación con la su inserción urbana, periurbana o en localidades rurales (Figura 2).

Este diálogo entre vecinos y funcionarios municipales (Fotografía 2) conlleva un empoderamiento de comunidades forzadamente desplazadas y traumatizadas que, más allá de un techo, necesitan reconocimiento y dignificación, y la participación demostró constituir un vehículo excelente



Fotografía 2

Vecinos de Soacha presentando la "Brújula" de sus barrios a funcionarios municipales.
Fuente: registro fotográfico del autor.

para tales fines. Un aspecto estudiado y documentado fue la composición social y cultural de los participantes en tales ejercicios de planeación territorial, dominando en los tres casos de estudio individuos y organizaciones sociales que, movilizados previamente en pro de incidir en el diseño y transformación de su hábitat, encontraron en las instancias promovidas por el grupo universitario que llevó adelante los talleres de la Brújula, un medio de expresión que previamente solo surgía en la forma de quejas y reclamos. También es importante señalar, contrariamente a los supuestos de arranque, que la participación involucró un amplio espectro de agrupaciones políticas confrontadas en el campo ideológico, pero que tendieron rápidamente a consensuar en el campo de las decisiones y preferencias de respuestas habitacionales y esquemas de regulación

del desarrollo urbano. Una tercera caracterización de los actores sociales, se relaciona con una clara identificación con el medio rural y sus posibilidades de desarrollo y una mirada crítica de los procesos de urbanización que surgen en sus respectivas comunidades, revelando actividades y preferencias por negocios y estilos de vida que se ubican más netamente en el campo de la rurbanización que en la metropolización. Repasando la bibliografía internacional se observa que en distintos ámbitos académicos se reportan situaciones periféricas metropolitanas similares englobadas en el concepto de *rurbanización*. Este concepto plantea un cambio radical en la mirada de los procesos de urbanización ilimitado, paradigma que claramente ha dominado el siglo XX de la mano de la expansión del automóvil y el desarrollo urbano horizontal, para plantear, al contrario, un proceso de promoción y fomento de las actividades rurales y la protección de los ecosistemas naturales como fundamento para establecer territorios con vocación para ser urbanizados a partir de una pauta de adaptación al medio natural.

La noción aporta una perspectiva necesaria para entender territorios que alojan poblaciones que integran estilos de vida urbanos a la idiosincrasia rural en término de actividades y tecnología. La expansión metropolitana alcanzando a los espacios rurales con comunidades campesinas con culturas y procesos propios amalgamados con migrantes de distintas procedencias, generando una forma específica de vincularse con la ciudad y su entorno. La rurbanización surge, así como un proceso de “diversificación ocupacional en ámbitos de características rurales” (Ávila Sánchez, 2009), localidades urbanas de 15 mil habitantes o más, donde al menos el 10% de su fuerza de trabajo lo hace en actividades urbanas. Esto implica la continuidad de la práctica diversificada de las actividades agropecuarias, el comercio y los empleos y mercados a los que se añaden las actividades agrícola-ganaderas que preservan el vínculo con la tierra, la biodiversidad y una cultura emergente de sustentabilidad.

Planes de ordenamiento territorial alternativos

Cualquier plan estratégico de desarrollo urbano busca comunicar un futuro más promisorio para los residentes y sus descendientes. Pero es cuando se somete a

participación cuando realmente surgen los puntos claves respecto a sus implicancias reales que bien pueden pasar inadvertidos inicialmente, se torna pronto evidente para quienes no pueden afrontar los gastos de vivir en condiciones de hábitat resultantes de planes pensados solo en términos de extracción de rentas diferenciales de suelos. El futuro del hábitat constituye un valor que necesita ser preservado a partir de planes, cuyo diseño e implementación es resultado de la sumatoria de intereses del conjunto de las comunidades residentes e inversoras. La Tabla 2 presenta resumidamente los resultados principales que surgen del ejercicio de participación y su correlato en término de elementos incorporados en los instrumentos de planeación de sus territorios. Luján, en la provincia de Buenos Aires, es un municipio histórico donde ocurrieron grandes eventos de la gesta independentista del país con una fuerte identidad e idiosincrasia rural. Es también un centro religioso y cultural donde acuden todos los años entre 30 mil y 1 millón de peregrinos a su basílica. Un sondeo realizado dentro del ejercicio participativo⁴ demostró que un 75% de la población se auto considera habitante del primer pueblo de la provincia, más que un residente del área metropolitana de Buenos Aires. Este dato es revelador de la dinámica social, económica y cultural del municipio que técnicamente, ubicándose en la tercera corona metropolitana, no comparte sus valores ni idiosincrasia y por ende tampoco desea pertenecer a la misma. Inclusive sus barrios periféricos (Fotografía 3) presentan condiciones de vida diferente a otros barrios populares metropolitanos.

4. Desde el año 2013 se acordó un plan de trabajo entre el grupo de investigación y asistencia técnica de la Universidad de Buenos Aires y el municipio para trabajar conjuntamente un abordaje de planeación fundamentado en la participación pública.

Fotografía 3

Barrio períurbano de Luján.
Fuente: registro fotográfico del autor.



Tabla 2. Comparación de planes participativos en los casos de estudio

| MUNICIPIOS | TASA DE CRECIMIENTO URBANO | OBSERVACIONES DE VECINOS EMERGENTES DE LA PARTICIPACIÓN | PRINCIPALES EJES DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL |
|------------|--|---|--|
| Luján | Estancamiento demográfico y urbanización por barrios cerrados y asentamientos. | 1. Preocupación de fusión del municipio con área metropolitana. 2. Superficie de barrios cerrados duplicando superficie existente encareciendo suelo y vivienda. | > Definir el porcentaje de suelo urbanizable. > Protección usos ambientales con usos agroindustriales. > Ordenamiento de asentamientos informales. |
| El Alto | Alto crecimiento demográfico y antropización del medio natural. | 1. Autoorganización para regular servicios públicos (especialmente transporte). 2. Mayor eficiencia en gestión recursos (agua y suelo). 3. Mejoramiento de espacios públicos. | > Mejorar conectividad a través de transporte público (funicular). > Regular crecimiento informal. > Potenciar la matriz productiva y comercial (reorganización de mercados y talleres). |
| Soacha | Alto crecimiento demográfico y metropolización municipio rural. | 1. Revisar los criterios de vivienda colectiva. 2. Extender transporte público. Proteger espacios públicos, especialmente humedales. | > Programas de vivienda social y espacios públicos. > Manejo de riesgos ambientales. > Fomento de la micro producción. |

Fuente: elaborado por el autor.

Esta situación lleva a que se produzca, por un lado, la presión inmobiliaria para albergar en el territorio municipal ofertas que buscan transformar tierra rural en barrios cerrados para ofrecerlos a los sectores pudientes de Buenos Aires, al mismo tiempo que infraestructuras de servicios metropolitanos, tanto en términos de gestión de residuos sólidos, y demás obras, con una voluntad de mantener su fuerte identidad. Pero a pesar de ello puede advertirse continuamente en las últimas décadas la aprobación de códigos de ordenamiento urbano (COU) que facilitan la urbanización en lugar de proteger los territorios rurales. La revisión participativa del COU de Luján evidencio la falta de una visión de desarrollo a largo plazo, dada la disponibilidad de los recursos de suelo disponible, una matriz de producción de gran potencialidad, pero prácticamente abandonada por la primacía de los negocios inmobiliarios. Tratándose de una población en decrecimiento en las últimas décadas, es paradójico que ocurra un creciente déficit habitacional frente a residencias que permanecen vacías en los barrios cerrados. Este conjunto de factores indagados por el ejercicio participativo dio lugar a un plan de desarrollo estratégico focalizado en los temas priorizados por los vecinos, tanto formales como informales.

El Alto, en Bolivia, constituye un área estratégica dado que alberga al aeropuerto internacional y su proximidad a la ciudad de La Paz define una conurbación solo superada por el área metropolitana de Santa Cruz con 2,3 millones de habitantes. Albergando un numero próximo al millón de habitantes con una superficie reducida reproduce una densidad elevada en un país en el que predominan las viviendas de planta baja en un municipio con características originalmente rurales (Fotografía 4). Siendo

Fotografía 4

Vista panorámica de El Alto.
Fuente: registro fotográfico del autor.



originariamente una villa veraniega en las afueras de La Paz, el municipio creció como espacio receptor de sectores populares que se fueron asentando en su superficie, imprimiendo a su matriz social una impronta de convivencia entre personas proveniente de distintas regiones y etnias del país. El municipio ha tenido históricamente una postura crítica y reactiva a políticas neoliberales, que lo impulsó a revelarse contra sucesivos gobiernos y por ello ejerce una importante influencia en la política nacional. Dado el importante nivel de organización social, especialmente en torno a la organización de los trabajadores, le ha valido análisis especiales por parte de investigadores famosos (Harvey, 2013) denominándola “ciudad rebelde”. También el municipio es objeto de múltiples investigaciones que buscan explicar su enorme capacidad como “clúster” microempresarial que genera empleo e ingresos para distintos sectores sociales, especialmente mercados populares, recicladores y grupos vulnerables, en un contexto en el que la ciudad se administra con escasa participación gubernamental e inclusive el solo intento de establecer un catastro y cobrar impuestos y tasas de servicios dio lugar a protestas que llevó a la violencia en la forma de incendio del edificio municipal. En dicho contexto, la planeación de El Alto ha pasado por distintos ciclos históricos de intentos de aplicar instrumentos normativos, con pocos resultados regulatorios tangibles, al despliegue de inversiones en proyectos de infraestructura con financiamiento nacional, especialmente de movilidad planteando la conexión del municipio con La Paz por un sistema de cable que permite una reducción significativa de los tiempos de traslado, aprovechando la diferencia topográfica entre ambas ciudades. A este intento de integración se suma además la provisión de un sistema de transporte público terrestre que facilita enormemente la accesibilidad, sumado a acciones planificadas concretas dirigidas a hacer uso eficiente de recursos escasos, especialmente agua y saneamiento, manejo de residuos sólidos y reducción de riesgos de desastres, temas claves de planificación territorial alternativa dirigida a fusionar El Alto en la metrópoli primada del país. Si bien ello aporta beneficios significativos a sus residentes, también plantea dilemas no menores de transformación de sus estilos de vida y empleos que, de no mediar mecanismos concretos de distribución de beneficios, tenderán a reproducir diferencias sociales

y conflictos ambientales. En este contexto el planeamiento territorial participativo es una práctica corriente entre comunidades, pero su escasa articulación con el gobierno local termina limitando su impacto a lo barrial, sin incidencia en los problemas de escala urbana-metropolitana.

El caso de Soacha, también en la periferia metropolitana, en este caso de Bogotá, responde a la historia migratoria particular de Colombia: el amplio período de guerra civil que produjo el lamentable resultado de alrededor de 8 millones de personas desplazadas. Soacha ha sido históricamente un área de recepción de tales poblaciones por su ubicación estratégica con respecto a la capital del país, manteniendo su actividad rural que permitió la empleabilidad de gran parte de esos grupos, alojamientos baratos y condiciones más favorables de asentamiento. A raíz de la marginalidad y vulnerabilidad de su población el estado nacional ha ensayado diversas políticas habitacionales dirigidas a mejorar las condiciones de vida favoreciendo el acceso al hábitat. Pero tales políticas nacionales, por falta de coordinación con el gobierno local resultaron en planes sin consideración de condiciones particulares del territorio como, por ejemplo, la necesidad de proteger humedales sobre los cuales muchos de los proyectos de vivienda fueron proyectados (Fotografía 5). Junto con la municipalidad, diversas organizaciones vienen desarrollando iniciativas de redes de productores, dirigidas a mejorar el empleo de los residentes a través de sistemas de microcréditos y cursos, que buscan darle escala y sistematicidad.

Fotografía 5

Vista panorámica de Soacha.

Fuente: registro fotográfico del autor.



La construcción del Transmilenio, un sistema de desarrollo orientado al tránsito constituyó otro hito fundamental en dirección a la transformación de Soacha al acercar la periferia al centro de la ciudad a través de un sistema eficiente de transporte y espacios públicos, a pesar de que la última estación no llega hasta Soacha.

Esta presión de urbanización de las periferias significó el aterrizaje en el territorio municipal de múltiples proyectos inmobiliarios y de vivienda social financiados por el gobierno nacional, dirigidos a facilitar el acceso a la vivienda social de los sectores populares. Pero estas políticas focalizadas de hábitat tuvieron como problema principal que las respuestas proyectuales respondieron a un criterio de viviendas multifamiliares de superficies mínimas por unidad, desde 18 o 20 m² para una alcoba, hasta 60 m² para tres que, sumado al sistema de sorteo para asignar las unidades de vivienda social que tiene el sistema público, significó en la práctica que en un mismo edificio convivan en forma hacinada personas desplazadas víctimas de todo tipo de abusos con victimarios. Obviamente el clima de desconfianza y conflicto en este contexto, impidió el desarrollo de toda forma de cohesión comunitaria que se esperaba como primer producto tangible de una política de reconciliación y promoción del desarrollo social a través de operaciones habitacionales. Esta realidad permitió que experiencias de planeamiento participativo, capitalicen el desarrollo de propuestas inspiradas en la propuesta de plantear acciones concretas que maximicen el cumplimiento de derechos humanos básicos, como el hábitat, el acceso a los servicios públicos, a los medios de supervivencia y la integración con el resto de la ciudad⁵. Notoriamente hubo en dichas búsquedas una fuerte impronta de respeto de las actividades y estilos de vida rurales que significó soluciones de vivienda unifamiliar, la disponibilidad de terrenos para desarrollar actividades micro productivas y comerciales, la presencia de espacios públicos con carácter de áreas de esparcimiento (Fotografía 6) diseñados a partir de los ejercicios de planeación participativa y movilización comunitaria, mercados de intercambio de bienes y servicios y, sobre todo retener su identidad, evitando ser subsumidos en la maquinaria metropolitana de antropización de ecosistemas naturales.



La irrupción de la pandemia en las periferias metropolitanas

La pandemia ha producido un impacto social y económico significativo, no solo por su enorme y evidente incidencia en profundizar las diferencias entre sectores sociales –lastimosamente entre quienes disponen de una vivienda donde refugiarse y quienes no–, sino muy especialmente, en su condicionamiento a la expansión del paradigma de la globalización, puntualmente en cuanto al movimiento de personas entre países. Cabe preguntarse (Kullock, 2020) por qué las ideas urbanísticas pospandémicas que circulan desde hace más de un siglo, el manejo sustentable del ambiente, la reducción del consumismo, el freno a la globalización, la reconfiguración del sistema de ciudades y la reconversión del sistema productivo, a pesar de ser lógicas y deseables en verdad nunca ocurrieron. Para ello, David Kullock plantea indagar la compleja red de intereses que se oponen al cambio con relación a las cuatro etapas de la pandemia: su origen, su propagación, sus condiciones de criticidad y el tratamiento de la población afectada. Con respecto al primer punto, su origen, destaca que la pérdida de la biodiversidad es la causa de las zoonosis, tal como la COVID-19 y las que se espera que vendrán. Los indicios de rurbanización, constituyen esencialmente la posibilidad de proteger la biodiversidad y avanzar en dirección a manejos más sustentables de territorios antropizados, al establecer límites a la urbanización y complementariedad con la ruralidad. Sobre su propagación señala el factor

Fotografía 6

Espacio público en Soacha diseñado a partir del ejercicio de planeación participativa.
Fuente: registro fotográfico del autor.

5. Para más información sobre esta experiencia se invita ver Murillo (2014), así como consultar las publicaciones específicas del proyecto Castañeda (2015).

de conectividad, dado que en un mundo globalizado y tecnificado, la expansión del comercio y el turismo internacional son los factores que necesitan ser atendidos. Nuevamente, la rurbanización proporciona lineamientos para repensar el desarrollo urbano desde la perspectiva de la movilidad regional, optimizando las telecomunicaciones y minimizando desplazamientos. En relación con las condiciones de criticidad, la evidencia señala que han sido las ciudades extensas y densas donde se verifica la mayor proliferación del virus⁶ y por ello, ha surgido un fuerte cuestionamiento a los modelos que permiten el crecimiento urbano en función de esquemas agresivos de rentabilidad inmobiliaria, que llevan a la expansión horizontal y la metropolización con patrones socioterritoriales fragmentados con forma de archipiélagos.

En cuanto al tratamiento de la población afectada surge la temática del emplazamiento y eficiencia de los servicios públicos, particularmente hospitales y centros de salud, así como el desarrollo de investigaciones orientadas a la producción de vacunas y medios de prevención de enfermedades. El derecho a la salud en la periferia demanda responder a poblaciones dispersas con medios tales como telemedicina. Estas cuestiones invitan a pensar las razones por las cuales siendo muchos de estos temas remanentes de crisis pretéritas, aún no han sido resueltas abriendo el debate en torno a la adecuación de soluciones alternativas.

Sobre las fuerzas de la globalización y el auge de la ciudad global si bien la COVID-19 ha impuesto un fuerte freno en el intercambio de personas, no ha sido así a nivel de bienes, lo cual refleja que el paradigma de la globalización de signo liberal sigue vigente, y por ende la explotación indiscriminada de ecosistemas con su consiguiente pérdida de biodiversidad. Del mismo modo, la reconfiguración del sistema de ciudades, viejo reclamo de la planificación tradicional, si bien ha adquirido una renovada energía a causa del auge del teletrabajo impuesto por las condiciones de la pandemia, poco parece haber incidido en mejorar la precarización del empleo o su mejor redistribución demográfica. Los grandes esquemas corporativos siguen prefiriendo las ciudades metropolitanas, albergues de grandes mercados, para concentrar sus inversiones, seguidos por las inversiones públicas concebidas para atender las externalidades sociales y ambientales de tales procesos. Con respecto a la rurbanización

de asentamientos informales, aunque mucho se ha investigado, escrito y proclamado y se han dado pasos firmes en su abordaje, incluyendo la creación de un Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), seguido de una ley, la creación de un programa nacional de integración socio-urbana (PISU) y un fondo de financiamiento (FISU), poderosas fuerzas del mercado inmobiliario y político siguen impidiendo mayores avances, a pesar de la crudeza experimentada por la pandemia de enormes porcentajes de población sin techo sobreviviendo al virus, incurriendo en tomas de tierra y otras estrategias, seguidas por una represión que más que resolver agravaron la creciente crisis humanitaria. Pero más allá de todo esto, la irrupción de la pandemia ha proporcionado a los municipios en las periferias metropolitanas la experiencia de gerenciar una crisis humanitaria de magnitud con recursos propios, dinámicas demográficas aceleradas por la búsqueda de las distintas clases sociales de escapar de zonas de alto riesgo de contagios, producción de insumos básicos tales como alimentos y servicios, así como determinadas industrias especialmente asociadas al agro que se caracterizan por constituir cordones agroindustriales que proveen frutas y verduras frescas a los mercados metropolitanos. Los tres casos de estudio presentados incluyen alguna forma de cordón agroindustrial altamente competitiva en la provisión de alimentos frescos en sus mercados metropolitanos, contribuyendo a reducir los costos de tales insumos de primera necesidad, impactados por los precios internacionales y generando al mismo tiempo oportunidades de empresas, empleo e ingresos para las poblaciones residentes en áreas periféricas metropolitanas.

Instrumentos como la Nueva Agenda Urbana y sucesivas actualizaciones en función del manejo de la COVID-19 plantean teorías y formas de planificar el desarrollo urbano basado en el concepto del derecho a la ciudad, promoviendo la rurbanización de barrios autoconstruidos, asegurar la tenencia de suelo, proteger los recursos naturales, evitar la expansión urbana horizontal promoviendo la densificación y la mixtura de suelos, promover el transporte público y prevenir desastres naturales entre otras muchas cuestiones. Tal agenda asume que dichas transformaciones ocurren a partir del accionar normativo de estados fuertes capaces de imponer nuevas reglas de juego, lo cual implica subordinar la lógica

6. La utilización de tecnologías predictivas de Urbeos aplicadas a la proyección del virus en distintas ciudades latinoamericanas sintetizadas en un indicador de riesgo que demostró la correlación entre forma urbana y mayor incidencia del virus. Para más información ver <https://salud.urbeos.com/covid/>

de mercado desregulado. Pero la realidad de los casos presentados demuestra que, en verdad, los productos inmobiliarios están exclusivamente dirigidos a sectores pudientes y tienen como objetivo central la maximización de sus inversiones, relegando el mercado de las clases medias y mucho más de las clases medias-bajas y bajas, para el cual prácticamente no se generan ofertas habitacionales asequibles formales. La búsqueda de revertir esta situación con nuevos instrumentos de ordenamiento territorial constituye el camino adecuado para lograr cambios sistémicos; sin embargo, aún es necesario construir las capacidades en los distintos niveles del Estado, para imponer que dichas normas progresistas puedan efectivamente aplicarse en forma sistemática y lograr sus objetivos.

Conclusión. Dilemas de planificación territorial en las periferias metropolitanas

Los dilemas en torno a la planificación de las periferias metropolitanas abren interrogantes sociales, ambientales y económicos respecto a nuevos modelos de desarrollo. Los lineamientos de planificación en dichos territorios consideran, por una parte, la opción de pensar la periferia desde la perspectiva de su acondicionamiento para integrarse a los procesos de metropolización que se cierne sobre ellos, como la promesa de progreso con el costo de impactos ambientales negativos y un importante porcentaje de población excluido del proceso. La otra opción es planear territorios con una lógica más endógena, haciendo énfasis en su identidad rural, potenciar los empleos y, sobre todo, defender los servicios ambientales proporcionados buscando que se traduzcan en beneficios para sus residentes. En este contexto, la participación pública primero, y la irrupción de la pandemia después, favoreció el estímulo a los municipios a evitar toda integración al sistema metropolitano y la adopción de medidas hacia la rurbanización. Si los indicios identificados en los casos de estudio señalan tenencias hacia dicha rurbanización, debe señalarse también que sus planes de ordenamiento territorial apenas tímidamente plantean alguna idea de cambio. Si bien los ejercicios de planeación participativa vinieron a demostrar la factibilidad de resolución de conflictos, generación de soluciones de vivienda más apropiadas, creación de espacios públicos a partir del

trabajo comunitario generando cohesión, aún es evidente la carencia de un marco normativo que brinde seguridad jurídica para la inversión pública y privada, instalando procesos virtuosos de resolución de conflictos en el usufructo de la tierra. Esto implica una tarea de deconstrucción de los modelos de urbanización, centrados en la imposición de estándares constructivos sobre la lógica de los ecosistemas naturales y sociales. En esta concepción holística del ambiente, se aboga por un proceso en el que las clases sociales se integran a partir de su complementariedad de roles y responsabilidades.

La participación pública estudiada comparativamente en los casos de estudio, al estimular la autoorganización comunitaria ha dado lugar a un rico repertorio de proyectos con gradientes sociales distintos: desde cooperativas de ahorro, producción y vivienda integrada por campesinos, a los fideicomisos de movilización de suelos para asegurar la tenencia de su suelo. Pero la participación señala también limitaciones como la cuestión de la tenencia colectiva de suelo, práctica habitual entre comunidades rurales aplicada en procesos de desarrollo urbano que aporta formas ágiles para proporcionar seguridad jurídica frente a potenciales despojos. El planteamiento de fideicomisos de suelos como instrumentos de generación de negocios productivos e inmobiliarios abre la posibilidad de lograr soluciones apropiadas y atraer inversiones a escala, pero también posee el riesgo de despojos, de no existir regulaciones apropiadas.

Otro eje de innovación y riesgo radica en la definición de estándares habitacionales basados en tipologías, usos y costumbres de cada región. La rurbanización lleva a una mixtura cultural que demanda mayores espacios para la socialización, la producción de alimentos y el consumo de suelo y agua a partir de una lógica más comunitaria. El uso de espacios patrimoniales y de reservas naturales reflejan convivencia en territorios colectivos que proporcionan un servicio ambiental metropolitano fundamental, usufructuado colectivamente sin obtener compensación de fondos. Reservas naturales en la periferia pueden transformarse en *tierra de nadie* si la comunidad aledaña no establece mecanismos de gobernanza adecuados para preservar su uso colectivo.

Los ejercicios de participación pública sirvieron como plataformas para vincular vecinos y autoridades, ideas en torno a modelos que permitan no solo su puesta en valor sino también la generación de recursos

monetarios captados de los beneficios que proporcionan al resto de la sociedad, en la forma de bonos verdes, asiento de industrias culturales y de entretenimiento, y áreas para el desarrollo de industrias no tradicionales. Este eje potencia la movilización de suelos y el auge de fideicomisos con intereses prioritarios sociales y ambientales. El rol de la planificación territorial precisando las áreas urbanizables y zonas protegidas, completa la visión de la sustentabilidad aplicada al desarrollo urbano y regional potenciando la resiliencia de las comunidades.

La ruralización al funcionar con un esquema de dispersión de usos diferentes articulados, demanda mayores inversiones tanto en infraestructura como en operación. En los casos estudiados, las mejores condiciones de vida de las localidades frente a los principales aglomerados parecen demostrar que la autoorganización comunitaria, cuando se enmarca en reglas claras, tiene la capacidad para producir las infraestructuras y costos de operación que necesita para ser sostenible. El modelo de rurbanización enfrenta en este eje, el dilema en torno al manejo de la dispersión como riesgo de diluir fuerzas aglomerantes de usos que sostienen la producción e innovación, demostrando la participación coordinada y debidamente articulada de los medios para asegurar la reproducción de sinergias positivas entre localidades, lejos de constituir una desconomía ineficiente, contribuye al adecuado funcionamiento del sistema urbano a partir de un principio de equidad y solidaridad que reduce costos sociales y ambientales. El tercer eje recogido por la participación se relaciona con la aplicación de principios de la *economía circular*. Esta idea que apela

básicamente a que todos los elementos para el desarrollo local, en lugar de pensarse a partir de la lógica lineal del proceso industrial tradicional, producción, uso, descarte y deposición en lugares de desecho, aboga por una lógica circular, ciertamente más próxima de los ciclos de la naturaleza: producción, uso, reúso⁷. Los modelos de planificación territorial apoyando el esquema de economía circular son reconocible en los casos de estudio por la presencia de artesanos y recicladores profesionales, estimándose que emplea un alto porcentaje de población, generando beneficios más allá de su estrato social. Pero el riesgo de promover economía circular sin un marco regulatorio de subsidios y distribución de beneficios, corre el riesgo de dificultar la operatividad de emprendimientos que son eficientes precisamente por operar dentro de la informalidad que, reglamentados, pierden su ventaja competitiva y por ende dejan de ser efectivas. Las tendencias reconocibles en los municipios periurbanos, en su indagación de caminos alternativos, abren la posibilidad de planificar para crear instrumentos de aglomeración inteligente e integración socioambiental. Esta es una tarea clave dado que no se trata solamente de declamar principios, sino de enfrentar intereses poderosos de extracción de rentas extraordinarias a partir de procesos de urbanización que amenazan la supervivencia humana. La rurbanización como fenómeno abre posibilidades de mejora de la gobernabilidad metropolitana, sin embargo, es solo a partir de la explicitación y estructuración de procesos participativos, que tales posibilidades resulten viables a partir de su continuidad a través de políticas de Estado sostenidas en el tiempo ■

7. Para más información ver Stagno (2020).

> REFERENCIAS

- Angel, S. (2012). *Planet of Cities*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.
- Ávila Sánchez, H. (2009). Peri-urbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. *Estudios Agrarios*, 15(41), pp. 93-133. Recuperado de http://www.pa.gob.mx/publica/rev_41/ANALISIS/7 HECTOR AVILA.pdf
- Castañeda, S. (2015). Tejiendo territorios. Experiencia de implementación de la Brújula de la planificación en Soacha, barrio que concentra desplazados forzados [pp. 77-82]. En F. N. Murillo, G. Artese y B. Kirchhiemer (Comps.). *Migraplan 2. Actas Migraplan. Migraciones, crecimiento urbano y producción de hábitat popular*. CABA: Cuentahilos. Recuperado de https://urbanhabitat.com.ar/data/Migraplan_2.pdf
- Ciccolela, P. (1999, diciembre). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio territorial en los años noventa. [En línea]. *EURE*, 25(76). Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611999007600001
- Gobierno Autónomo Municipal de El Alto. (2004). *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial. Un esquema Estructural. Fase I y II. Estudio a cargo del Arq. Antequera Grover*. La Paz: Gobierno Municipal de El Alto.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. La Paz: Editorial Akal.
- Kullock, D. (2020). NC067. El día después [pp. 204-207]. En P. Roviralta (Comp.). *100 reflexiones en tiempo de pandemia*. CABA: Fundación Tejido Urbano.
- La Brújula de la Planificación Urbana. (s.f.). Proyectos. [En línea]. Recuperado de <https://sites.google.com/view/labrujula-idus/proyectos>
- Murillo, F. N. (2016, noviembre). Ciudades primadas latinoamericanas: ¿hacia una nueva agenda urbana de mejoramiento y prevención de asentamientos informales? *Cuaderno Urbano*, 21(21), pp. 137-166. Recuperado de <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/1182>
- Murillo, F. N. (2014, 23 de setiembre). IDUS FADU UBA. [Video en línea]. YouTube. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=g54PXZt4YEI>
- Murillo, F. N., Castañeda, S. y Jiménez, J. C. (2017). *Los Secretos de la Participación Pública en los Procesos de Planificación Territorial. Manual de Orientación de Intervenciones Barriales con un Enfoque de Derechos Humanos*. [Archivo PDF]. Buenos Aires: Cuentahilos Ediciones. Recuperado de <https://www.urbanhabitat.com.ar/>
- Murillo, F. N., Artese, G., Díaz, S., Schweitzer, P., Snitcofsky, V. y Tabbita, J. (2013). *“La Brújula” de la Planificación Urbana-Habitacional. Manual de orientación de intervenciones barriales con un enfoque de derechos humanos*. [Archivo PDF]. Buenos Aires: Cuentahilos Ediciones. Recuperado de https://www.urbanhabitat.com.ar/data/la_brujula.pdf
- Ruiz Sepúlveda, J. C. (2012). La Gestión Territorial del Municipio de Soacha (Colombia) como iniciativa frente al cambio climático. [Archivo PDF, Tesis de Maestría]. Andalucía: Universidad Internacional de Andalucía. Recuperado de https://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/1786/0264_Ruiz.pdf
- Santos, M. (1996). *De la Totalidad al Lugar*. Madrid: Oikos-Tau.
- Sassen, S. (2007). *Una Sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Stagno, D. (2020, 20 de febrero). Economía circular, ciudades circulares: una alternativa sostenible para América Latina y el Caribe. [En línea]. Banco Interamericano de Desarrollo-BID. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/ciudades-circulares-economia-circular-sostenibilidad-urbelac-europa-america-latina-caribe/>
- Torres, H. (1993). *El Mapa Social de Buenos Aires 1940-1990*. Buenos Aires: SI/FADU/UBA.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2020). *The New Urban Agenda*. [Archivo PDF]. Nairobi: UN-Habitat. Recuperado de <https://unhabitat.org/the-new-urban-agenda-illustrated>
- Villieri, R. y Artese, G. (2010). *Plan Base del municipio de Luján*. [Versión inédita].