

## **CAPÍTULO V**

### **CARACTERIZACIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO EN LATINOAMÉRICA**

***Carlos López Canto***

*Arquitecto por la Universidad de Sevilla*

*Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura.*

*Universidad de Sevilla, España.*

## **BREVE RESEÑA CURRICULAR**

Arquitecto desde 1.981.

Jefe del servicio de planeamiento de la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía (1982-1985) y director técnico de la Gerencia de Urbanismo de Sevilla (1985-1992). Desde 1992 en el ejercicio libre de la profesión especializado en la redacción de planeamiento urbanístico general (entre otros Almería, Mérida, Sanlúcar de Barrameda, La Rinconada,...etc.) y planificación territorial (plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de granada). Ha redactado igualmente planeamiento territorial y urbano en Perú y Chile.

Miembro de la cooperación de la Junta de Andalucía en Argentina y México.

Desde 2001 profesor asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica superior de Arquitectura de Sevilla.

## RESUMEN

El crecimiento urbano en Latinoamérica es muy diverso, variando sus modelos con el nivel de desarrollo socioeconómico de cada país.

Los países más desarrollados de la región están afrontando el reto del crecimiento urbano con políticas masivas de vivienda normal.

Los menos desarrollados están inmersos en modos de crecimiento con infraviviendas que presentan graves problemas sociales, sanitarios y urbanos.

Con muchas dificultades el grupo de países en vías de desarrollo, con la ayuda de organismos internacionales, está tratando de afrontar las carencias que lastran un crecimiento urbano normal y sostenible.

## ABSTRACT

Urban growth in latin america is very diverse, varying its models with the level of socioeconomic development of each country.

The most developed countries of the region are facing the challenge of urban growth with massive policies of normal housing. the less developed are immersed in growth modes with substandard housing that present serious social, health and urban problems.

With many difficulties, the group of developing countries, with the help of international organizations, is trying to confront the shortcomings that hamper normal and sustainable urban growth.

## 1. INTRODUCCIÓN

Latinoamérica es una región muy grande y muy diversa, cuyo nivel de desarrollo, además, es muy desigual por lo que no resulta posible realizar un diagnóstico único ni siquiera de manera muy generalista.

Poco o nada tienen en común las situaciones de Chile o Argentina, países desarrollados, con Perú, Bolivia o Ecuador, países en vías de desarrollo.

Sin embargo, resulta generalizada la necesidad de un importante crecimiento urbano, que viene motivado por:

- Absorber la población inmigrante desde las zonas rurales a las zonas urbanas. En este sentido, hay que hacer hincapié en las enormes diferencias existentes entre unas y otras. En

## PALABRAS CLAVE

- Latinoamérica
- Crecimiento urbano
- Ocupaciones
- Densificación
- Urbanizaciones privadas

## KEYWORDS

- Latin America
- Urban growth
- Activities
- Densification
- Private developments

general las zonas rurales tienen un muy bajo nivel de vida, una ausencia de oportunidades laborales y de formación y un muy bajo nivel de servicios e infraestructuras.

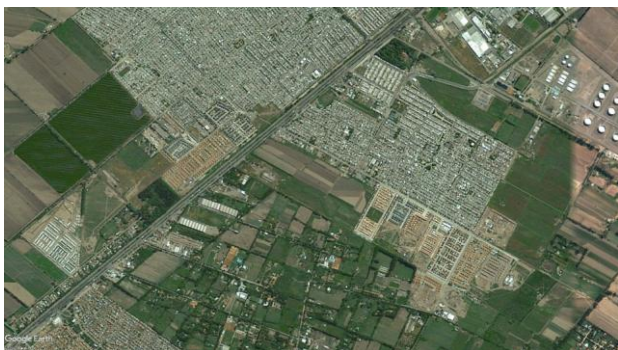
- Permitir la formación de nuevos hogares en una región con una enorme cantidad de población joven. Aun cuando la tasa de natalidad ha comenzado a descender, la población entre 15 y 35 años supone casi una tercera parte de la población total.
- Erradicar la infravivienda. Existe un alto porcentaje de viviendas con programas inadecuados para las familias residentes, con condiciones constructivas insalubres y sin los servicios básicos de agua, saneamiento o electricidad.
- Erradicar el alto nivel de hacinamiento existente. La región y especialmente algunas de sus zonas presenta todavía una alta tasa de viviendas en las que habitan dos o más núcleos familiares.

Como ejemplo, sólo en Perú, con una población en el entorno de los 30 millones de habitantes, se estimaba una necesidad de vivienda entre 2007 y 2021 en el entorno de los 7 millones de unidades. Para la totalidad de la región, el déficit de vivienda en el año 2000 se evaluó en más de 50 millones de unidades, sobre una cantidad de viviendas existentes en el entorno de los 175 millones.

## **2. EL CRECIMIENTO URBANO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS DE LATINOAMÉRICA**

Países como Argentina, Chile, Uruguay y más recientemente Colombia están logrando atender la demanda de viviendas para prácticamente todos los niveles económicos, mediante la producción masiva y formal de viviendas libres o con alguna protección, sobre todo en las grandes áreas metropolitanas y grandes ciudades.

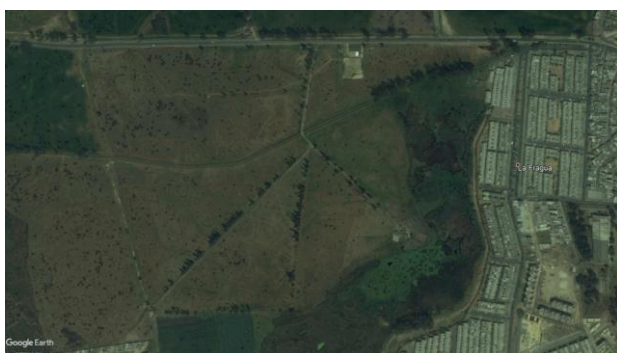
Tanto Argentina como Chile o Uruguay tienen una tradición de planeamiento urbano y metropolitano, a la cual se ha sumado Colombia, que les ha permitido afrontar el reto, aun cuando como suele suceder en los crecimientos masivos, con una calidad urbana relativa. Los fenómenos de ocupación de tierras de propiedad pública más habituales en Colombia, pero que alguna vez se produjeron también en Argentina, Chile o Uruguay ligados a fuertes crisis económicas, están paralizados y en muchos casos erradicados, al deberse a crisis económicas inusuales.



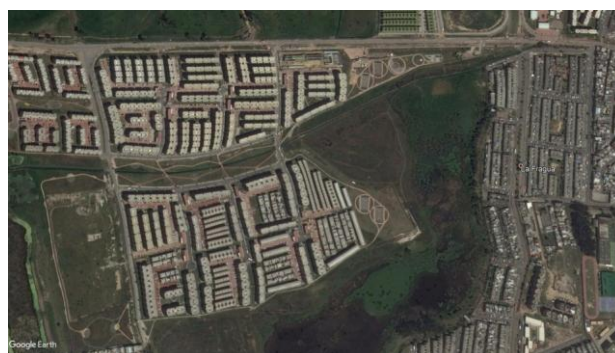
**SANTIAGO DE CHILE 2007**



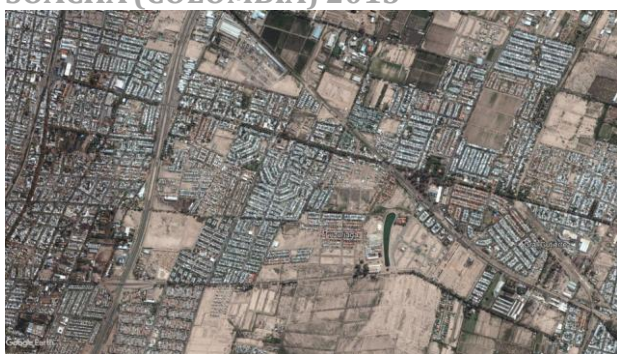
**SANTIAGO DE CHILE 2015**



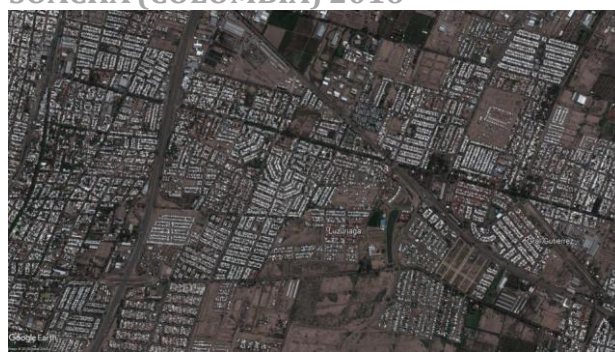
SOACHA (COLOMBIA) 2013



SOACHA (COLOMBIA) 2016



MENDOZA (ARGENTINA) 2009



MENDOZA (ARGENTINA) 2016

Figura 1: Imágenes correspondientes a crecimiento formal masivo. Fuente: *Google Earth*.

### 3. PRINCIPALES PROCESOS PROBLEMÁTICOS DEL CRECIMIENTO URBANO EN LATINOAMÉRICA

Sin embargo, parte importante de la región sufre serios problemas para satisfacer sus necesidades de desarrollo urbano, pudiendo distinguirse 4 tipos de procesos problemáticos, bastante generalizados, para su satisfacción:

- La **ocupación de suelos**.
- La **tugurización de edificaciones**.
- La **densificación**.
- Las **urbanizaciones privadas**.

La **ocupación de suelos** es un fenómeno que comparten algunos países de Latinoamérica con otros del sureste Asiático y de África.

Se trata normalmente del asentamiento de población sin recursos, inmigrante desde las zonas rurales.

Podría pensarse que se trata de la forma en la que la población sin recursos, de manera auto organizada, puede dotarse de suelo para luego auto construir su vivienda, observándolo hasta como un acto revolucionario o de justicia social.

Sin embargo, la realidad habitualmente es otra muy distinta.

Hay que partir de que, por ejemplo en Perú, la propiedad del suelo rural no cultivado es del estado, que puede asignársela a organismos públicos o empresas o sujetos privados para su utilización.

En realidad se trata de “ocupadores” profesionales y organizados, que una vez realizan la ocupación venden a los auténticos necesitados las parcelas ocupadas y corrompen a las autoridades, muchas veces regalándoles parcelas, para que estos legalicen la situación y a lo largo del tiempo con recursos públicos se las dote de agua potable y energía eléctrica.

En otros países, por ejemplo Méjico, en algunos casos son los propietarios de la tierra los que permiten o incitan la ocupación a cambio de dinero, esperando que luego y con recursos públicos se las dote de infraestructuras y entonces realizar urbanizaciones formales.

Los problemas de las ocupaciones son muchos:

- Se trata de suelos muy inadecuados para su transformación, por tener fuertes pendientes o estar a una cota que no es posible dotarlos de agua potable o con riesgos inasumibles.
- Están muy distanciados del centro de las ciudades, que es donde trabajan mayoritariamente los ocupantes, y disponen en el mejor de los casos de un transporte no legalizado de ínfima calidad.
- No tienen ningún tipo de equipamiento, dotación pública o espacio libre.
- Las edificaciones resultante son infraviviendas.
- Las condiciones sanitarias son inadmisibles.

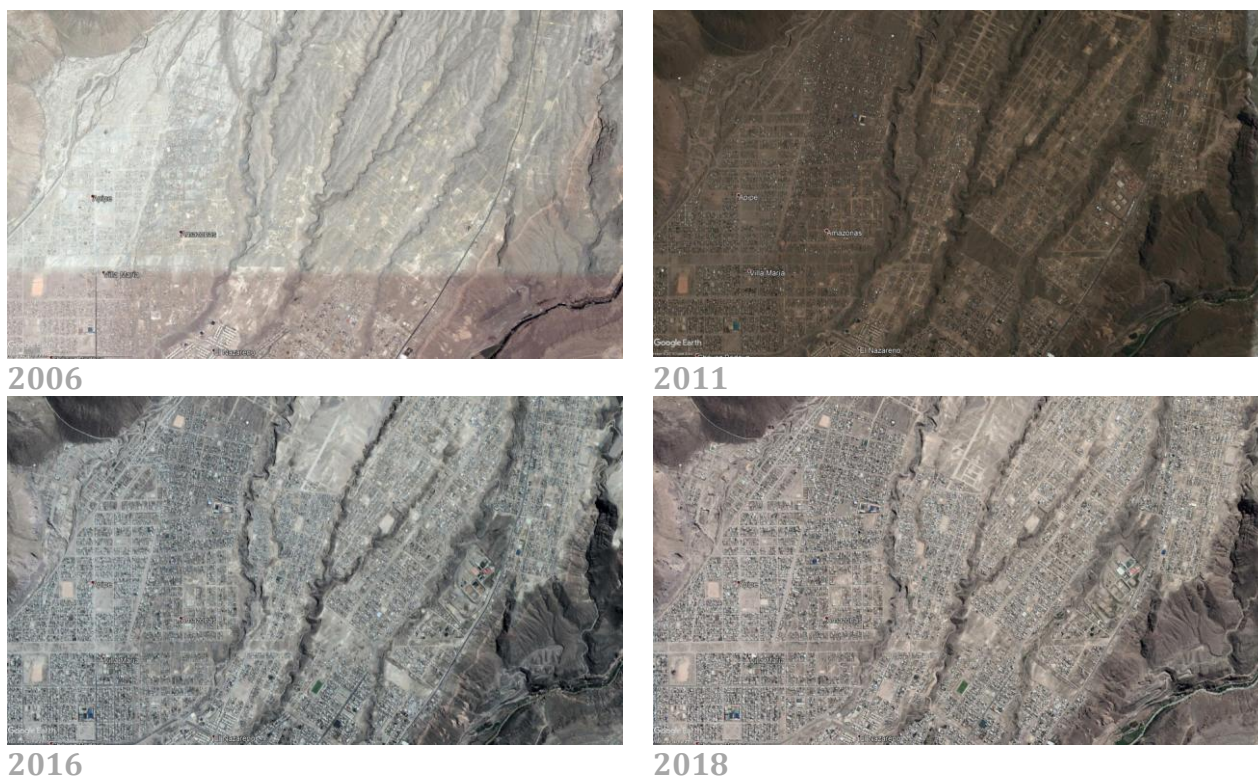
En determinados países se termina por legalizar la propiedad, pero es casi imposible que esas zonas pasen a ser parte normalizada de la ciudad y se doten de los servicios más básicos.

Como ejemplo, en Perú, hasta el año 2014, el organismo nacional encargado de la regularización de los suelos ocupados (COFOPRI) había entregado más de tres millones y medio de títulos de propiedad.

Las administraciones niegan que el fenómeno siga produciéndose, pero no es verdad, como puede observarse viendo las series de ortofotos que se incluyen a continuación (figura 2).

Sin perjuicio de lo anterior, existen algunas experiencias de cómo es posible asumir y mejorar el sistema. En la metrópolis de Trujillo, Perú, durante algunos años se realizó una experiencia denominada “ocupaciones guiadas”, consistente en que la administración local solicitaba y conseguía la concesión de tierras al estado, para posteriormente realizar su ordenación y adjudicar los lotes resultantes a personas sin recursos y sin propiedades (figura 3).

Aun cuando el resultado no deja de ser una ocupación, es decir, casi sin infraestructuras ni urbanización, pero con reservas para espacios libres, equipamientos y viales, con el tiempo si ha ido siendo posible su dotación e integración como un área urbana válida.



**Figura 2:** Imágenes correspondientes a ocupaciones en la zona de norte de Arequipa, Perú. Fuente: *Google Earth*.



**Figura 3:** Imagen aérea del programa de "ocupación guiada" en Trujillo, Perú. Fuente: *Google Earth*.

La **tugurización de edificaciones** es también un fenómeno bastante general en Latinoamérica y compartido con otras regiones del mundo.

Básicamente consiste en fragmentar en unidades residenciales mínimas, con servicios higiénicos compartidos, edificaciones existentes, normalmente en malas condiciones de conservación, para alquilarlas o venderlas.

El fenómeno se produce en los cascos históricos o sus aledaños sobre edificaciones normalmente protegidas, que no pueden ser demolidas.

Los usuarios suelen ser familias con pocos recursos, pero no sin ellos, que optan por vivir en unas condiciones miserables, pero en una posición central de las ciudades, lo que les permite usar menos el transporte y gozar de algunos equipamientos (colegios públicos, centros sanitarios públicos,...etc.)

En este caso los principales problemas son:

- Condiciones de vida insalubres.
- Arruinamiento progresivo de edificaciones con valores patrimoniales.
- Problemas de marginalidad y convivencia.
- Extensión progresiva de la marginalidad.

La ausencia de disciplina urbanística y la falta de recursos económicos de las administraciones imposibilitan acabar con esta práctica.

La **densificación** se trata de un proceso también bastante general en Latinoamérica y otras regiones del mundo.

Hay que partir de que normalmente las ciudades Latinoamericanas han tenido un crecimiento inicial de muy baja densidad, normalmente de viviendas unifamiliares. Así como que el importante incremento de población que han tenido, ha dado lugar a ciudades muy extensas.

También debe considerarse que el transporte público es un problema no resuelto en la mayor parte de la región, generando un caos de tráfico generalizado en las grandes ciudades, que incrementa exponencialmente los tiempos de desplazamiento. La población del extrarradio de las grandes ciudades puede tardar 2 o 3 horas en cada trayecto casa-trabajo o trabajo-casa.

El fenómeno consiste en la sustitución de edificaciones unifamiliares por edificaciones terciarias o residenciales que multiplican por 25 o 50 veces la densidad de edificación preexistente.

Los usuarios suelen ser parejas de alto nivel adquisitivo que prefieren vivir en edificios plurifamiliares a tener que realizar largos trayectos en coche.

El proceso no es intrínsecamente negativo, ya que desde el punto de vista ambiental la



reducción de los desplazamientos motorizados y el aumento de la densidad para facilitar la implantación de transporte público de alta capacidad son objetivos a perseguir.

Los problemas derivan de que la densificación no se produce mediante actuaciones urbanísticas integradas, sino mediante la sustitución parcela a parcela, dando lugar a:

- La falta de nuevos espacios libres o equipamientos y por tanto al empeoramiento de la calidad de vida.
- La destrucción del paisaje urbano, ya que no se sustituye el de unifamiliares por bloques o torres, sino que ambos conviven de forma inadecuada durante muchos años.
- La edificación resultante es inadecuada para el tamaño y características de las parcelas previas.



**Figura 4:** Procesos de densificación en el área central de Lima, Perú. Fuente: *Google Earth*.

Las **urbanizaciones privadas** tampoco son un fenómeno exclusivo de Latinoamérica, habiéndose importado el modelo de los Estados Unidos.

Inicialmente se trataba de urbanizaciones de viviendas unifamiliares aisladas, con equipamientos deportivos privados de alto nivel (campos de golf, hípica, polo,...etc.) destinada a la población con elevados recursos económicos. La privatización de la urbanización se justificaba en la falta de seguridad, cuando realmente se trataba de crear una comunidad homogénea de individuos con alto nivel de recursos.

En algunos países de la región, por ejemplo Méjico, el fenómeno pasó de ser exclusivo de las clases económicamente más favorecidas, a ser la forma normal de crecimiento urbano, también para las clases medias.

Se trata de la negación de los principios más básicos en los que se sustenta la ciudad y el orden territorial, pero también el propio concepto de sociedad urbana y ello por no mencionar sus efectos ambientales:

- Se produce la ruptura del orden territorial, conduciendo a difuminar las áreas urbanas que contaminan el espacio rural.
- Se busca intencionadamente la discontinuidad urbana y aun cuando en algún caso pueda producirse la contigüidad, las urbanizaciones son cerradas y sin la más mínima relación entre ellas.
- Segrega radicalmente el espacio urbano entre clases sociales.
- Segrega espacialmente las distintas funciones.
- Obliga a todos los desplazamientos en vehículo privado, imposibilitando la implantación de transporte público.
- Consolida la privatización de la enseñanza, la sanidad, los espacios deportivos y hasta de los espacios libres.
- Otro proceso parecido, aun cuando bastante menos grave, es la fragmentación de la ciudad continua por supuestas razones de seguridad. Consiste en la instalación de vallas y controles de seguridad rompiendo la continuidad del viario de nivel barrio y privatizando de hecho los espacios libres públicos. Se da con mucha frecuencia en los barrios de clase media-alta en las principales ciudades de Perú.



BUENOS AIRES



BUENOS AIRES



CÓRDOBA



MORELIA

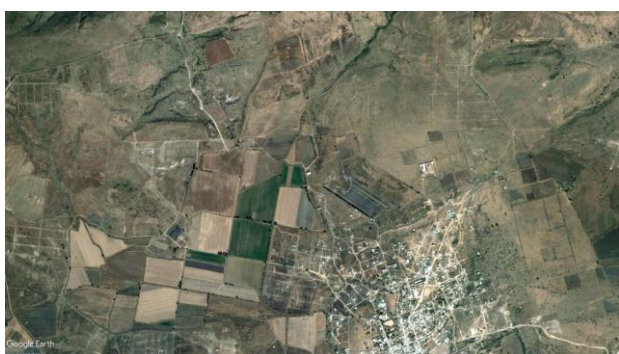


MORELIA

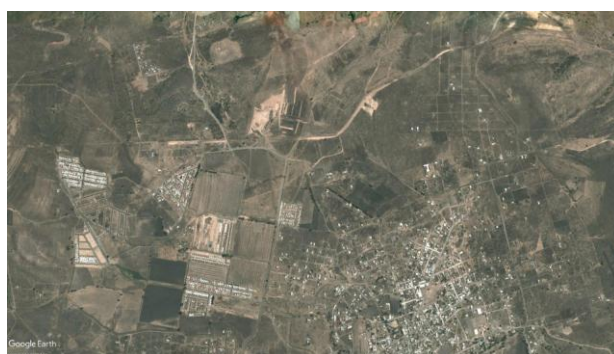


MORELIA

Figura 5: Ejemplos de urbanizaciones privadas en diversos países de la región. Fuente: Google Earth.



2003



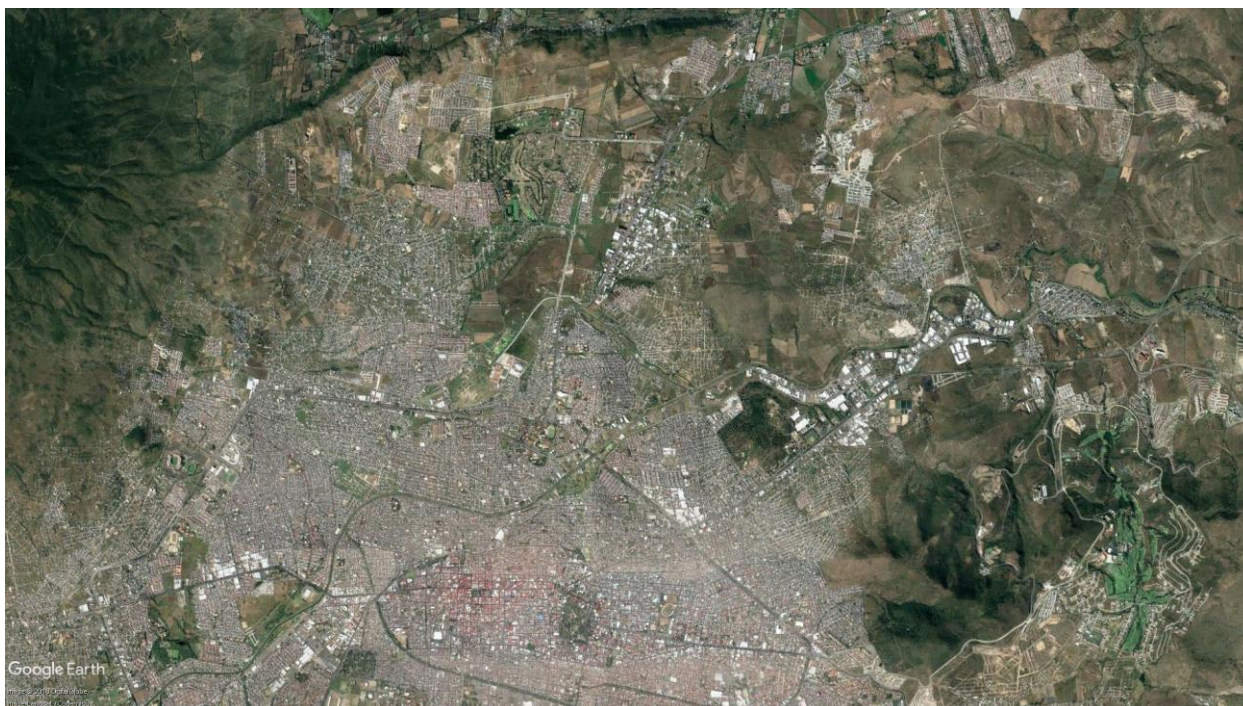
2011



2015



2017



**MORELIA EN 2017**

**Figura 6:** La progresiva ruptura del concepto de ciudad mediante el crecimiento urbano con urbanizaciones privadas. Morelia, México. Fuente: *Google Earth*.

#### **4. ALGUNAS CONCLUSIONES**

En Latinoamérica, a diferencia de Europa u otras regiones desarrolladas, existe un gravísimo problema de demanda de viviendas y un enorme déficit estructural que precisa de su satisfacción. El planteamiento de las regiones desarrolladas del “crecimiento cero”, allí carece de sentido. El crecimiento urbano es una necesidad incuestionable.

Como se ha visto también, en Latinoamérica hay países que, con mayor o menor éxito, están siendo capaces de resolver el problema del crecimiento urbano para satisfacer la enorme demanda de viviendas (Argentina, Chile, Colombia o Uruguay).

Las características comunes de estos países son:

- Tener un mayor nivel de desarrollo, con un nivel de vida más alto y una mayor renta per cápita.
- Tener una tradición planeamiento o haberse incorporado a ella recientemente, pero con bases bastante sólidas (el caso de Colombia).
- Tener tradicionalmente o estar implementando en la actualidad una importante clase media-media, cuyo voto empieza a ser decisivo para cualquier elección y para la que la resolución del problema de la vivienda es básico.

Por el contrario, existe otro grupo de países (Bolivia, Ecuador, Méjico, Perú,...etc.) que no está siendo capaz de resolver un crecimiento urbano sostenible y para todos los niveles sociales. Del análisis realizado a las distintas formas de crecimiento que se están produciendo en estos países, se pueden obtener algunas conclusiones:

- Los diferentes fenómenos señalados como formas de resolución de la demanda de crecimiento urbano responden a los recursos económicos de las distintas clases socioeconómicas: sin recursos (ocupaciones), con recursos escasos (tugurización), con recursos elevados (densificación) y muy elevados (urbanizaciones privadas).
- Las diferentes formas de crecimiento son el reflejo de la fragmentación social existente, que se traduce en una radical fragmentación del espacio urbano por clases sociales.
- Frente a lo que ocurre en los países desarrollados, la inexistencia de una clase media suficientemente amplia da como resultado que no exista una forma de crecimiento urbano para ella.

Sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, es indudable que el grupo de países de referencia está en vías de desarrollo y uno de los resultados más inmediatos de ese incipiente desarrollo es el nacimiento-crecimiento de la clase media, por lo que necesitan afrontar a corto plazo la forma de resolver como alojar a sus miembros. Los problemas provienen de los siguientes factores:

- No existe voluntad política para resolver los problemas o lo que es peor, políticamente ni siquiera se consideran problemas, simplemente no existen. El caso de las ocupaciones o de la tugurización es simplemente inexistente para la administración, excepto para la captación de los votos.
- La legislación territorial y urbanística, en general, es muy deficiente e incompleta. Los sistemas de planeamiento son muy básicos, faltando los instrumentos para el control del desarrollo urbano.
- En general no existe la planificación territorial, sino que el planeamiento urbanístico (a escalas entre 1:50.000 y 1:100.000) se extiende sobre varios distritos, con una mínima participación de los alcaldes y en la mayoría de los casos sin desarrollo posterior.
- En algunos países no existe tradición de planeamiento y en otros, la que existía, se ha desmontado al considerar que la planificación es enemiga de la libertad de mercado.
- En ninguno de los países existe regulación, medios o tradición para la gestión urbanística.

Por no ser demasiado pesimista, lo cierto es que los países en vías de desarrollo que forman este grupo, impulsados por los organismos supranacionales (BIE y NNUU) y por las cooperaciones de los estados desarrollados, están tomando conciencia del problema y tratando de afrontarlo, aun cuando a un ritmo excesivamente lento para una demanda que no se detiene.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. GOBIERNO DE CHILE (2014). Hacia una nueva política urbana. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades sustentables y calidad de vida.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. GOBIERNO DE PERÚ (2006). Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Lineamientos de Política de Desarrollo Urbano 2006-2015.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO. GOBIERNO DE PERÚ (2011). Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. GOBIERNO DE ARGENTINA (2016). Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. GOBIERNO DE ARGENTINA (2011). Plan Estratégico Territorial. Argentina Urbana. Lineamientos Estratégicos para una Política Nacional de Urbanización.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. GOBIERNO DE ARGENTINA (2008). Plan Estratégico Territorial. Avance.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA, GOBIERNO DE ESPAÑA (2010). Las “Tomas” de tierras urbanas en Latinoamérica hoy.

ONU-HÁBITAT (2012). Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004). Perspectivas del medio ambiente urbano en América Latina y El Caribe.