



LAS INFRAESTRUCTURAS URBANAS COMO POLÍTICAS DE INCLUSIÓN

Eje 4: Hábitat e infraestructura

Luna María Noel¹

Szajnberg Daniela²

Colaboradores: Cambón Nicolás; Ticoná Jael; Scarpatti Silvina; Perfetto Natacha; Guerrero Bárbara; Lamas Ma. Teresa

¹ Programa Urbanismo y Ciudad + Instituto de Espacialidad Humana + Gestión Urbana Contemporánea cátedra Szajnberg, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, noel25476@hotmail.com

² Programa Urbanismo y Ciudad + Instituto de Espacialidad Humana + Gestión Urbana Contemporánea cátedra Szajnberg, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, danielaszajnberg@yahoo.com

RESUMEN

La creciente desigualdad social acontecida en los actuales contextos de inestabilidad coyuntural y económica en Latinoamérica, supone nuevos desafíos para aquellas políticas públicas que intentan hacer ciudad con calidad de vida. En estos tiempos, la producción espontánea de la ciudad es objeto de estudio para su intervención desde el abordaje de estos desafíos, integrando a través de la agenda pública al fenómeno de la ciudad autogestiva con la gestión urbana propiamente dicha. El primer quindenio de este siglo contó con experiencias clave en diversos países de la región, que a través de una política pública han abordado la problemática de la informalidad. No precisamente dando una mejora cuantitativa en términos de cantidad de viviendas producidas, sino en términos cualitativos, aportando calidad de vida en aquellas áreas con ausencia de servicios urbanos básicos y acceso a la ciudad.

Bajo esta estrategia se han formulado iniciativas, que encaradas desde una lógica proyectual permitieron re-versionar los contenidos de un instrumento diseñado para dar respuesta a otras demandas urbanas, conocido como "Proyecto Urbano (PU)". Los casos de esta modalidad de intervención se destacan por presentar, con diversidad en los alcances de sus obras, a las infraestructuras Urbanas como componente proyectual preponderante. Este enfoque táctico operacional de la planificación parte desde un pensamiento crítico y estratégico sobre el PU, el cual interpela desde la práctica los supuestos canónicos que hasta ahora han establecido en donde estaba el suelo sujeto de ser dotado de servicios y quiénes eran sus destinatarios.

Ante la condición capitalista que posee la ciudad para su gestión y producción cabe indagar sobre los modos de financiación. Reflexionar sobre estos aportes, desde el enfoque instrumental, la carga programática proyectual y el modo de financiación, para determinar su capacidad de



inclusión urbana es el objetivo propuesto, con el fin de resaltar el rol de las infraestructuras como elementos facilitadores del derecho a la ciudad.

PALABRAS CLAVES: DERECHO A LA CIUDAD - INFRAESTRUCTURA - INSTRUMENTOS - INFORMALIDAD

1. INTRODUCCIÓN

El tema presentado posee pertinencia de investigación en el marco del Programa de Jóvenes Investigadores (JIN) de la SI-FADU-UBA¹, con un proyecto de investigación denominado: “Proyecto Urbano e Infraestructura Urbana en América Latina. Su aplicación orientada al abordaje de la fragmentación y exclusión socio-territorial”². En donde la unidad de análisis principal son los Proyectos Urbanos Integrales (PUI). A través del estudio de esta herramienta se detecta que la actuación de los PUI 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 limitaciones de la 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, en donde, la inclusión social comienza a notarse con la dotación de infraestructuras urbanas en la ciudad informal. Aspecto que encarna el contenido principal proyectual del Proyecto Urbano Integral (PUI). 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 carga programática proyectual se formula en base a las carencias que se identifican, con el propósito de aportar mejores condiciones del hábitat. Las carencias o ausencias en esta modalidad de intervención se plantean de acuerdo a la clasificación de tres dimensiones territoriales:

1. 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, entre otros. Desde esta dimensión se proponen las mejoras del espacio público, la construcción de equipamiento, y la recuperación de la calidad urbana ambiental.
2. La dimensión social evidencia pobreza y falta de oportunidades, sumado a un entorno de alta conflictividad social, que no facilita la convivencia ni el sentido de pertenencia. Las acciones diseñadas para esta dimensión contemplan mecanismos participativos que incorporan a la comunidad activamente en todas las etapas del proceso proyectual.
3. 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, y en la desarticulación de la dimensión física y la social. Las acciones que se promueven desde esta dimensión coordinan iniciativas posibles desde diversos ámbitos jurisdiccionales del poder público en

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.



el sector a intervenir. Las alianzas con el sector privado se contemplan en esta dimensión, entablando vínculos relacionales sociales, desde cooperativas, ONG, comunidades, organismos nacionales o internacionales, etc.

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 social (Fernández Castro, 2010, 2016; Mignaqui, 2008; Calderón, 2012; Vesclir, 2010), en donde se amplía la mirada y se reconoce la naturaleza social del espacio incorporando componentes esenciales del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968), entre ellos, a las infraestructuras urbanas. Las cuales son un factor determinante en la calidad de vida de la población, dado que en función de su disponibilidad y acceso, niveles diferenciales de desarrollo urbano son configurados. Este marco de análisis plantea indagar estrategias de intervención urbanística que asocien la capacidad transformadora del Proyecto urbano (PU) con la dotación de Infraestructuras Urbanas (IU) como factor de inclusión, junto a particulares modos de financiamiento. La unidad de análisis central de la investigación presentada aporta un marco operacional/instrumental que permite enfocar sobre las infraestructuras urbanas y dar cuerpo inclusivo a los procesos de transformación urbana.

Los PUI son instrumentos urbanísticos, por lo tanto 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 como lo es la dimensión de las infraestructuras urbanas. Este aspecto plantea el desafío del ensamble de las redes y exige un pensamiento creativo para ejecutarlas sobre el territorio. Cabe reflexionar también 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 (Cappuccio y Mignaqui, 2015).

2. CAMPO DE ESTUDIO, CONSTRUCCIÓN Y CONSIDERACIONES

Para comprender a las infraestructuras urbanas como políticas de inclusión es preciso construir un campo de estudio desde diversos enfoques teóricos. Si bien es un tema que se ha comenzado a estudiar con más intensidad en los últimos años, desde distintos ámbitos del conocimiento, es clave dar marco conceptual a modo de fundamentar apreciaciones en un campo instrumental que presenta hoy discusión ante el consenso de los procesos de actuación. El campo 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. Es así como una problemática urbana se aborda a través de la emergencia de enfoques alternativos del ejercicio de la planificación, siendo este el aspecto más notable de esta práctica, más allá de los resultados. Esta reflexión es relevante, dado que el aporte empírico es motivo de discusión para su aceptación desde los estándares canónicos en materia de intervención urbana. Esto se debe a que aún no está consolidado un enfoque integral sobre los modos de intervención en la informalidad. En debate está la identificación de los desafíos tecnológicos para la gestión de estas transformaciones.

El paradigma en boga de la época actual es el del Derecho a la Ciudad, 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. 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. Actualmente, con la Declaración de Quito Hábitat III de 2016³, desde agendas internacionales y nacionales se orienta la gestión de las ciudades bajo la lógica de la justicia socio espacial y en consonancia con este paradigma.

En su búsqueda de una nueva definición del concepto del hábitat, Lefebvre se plantea utópico y busca 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, reconoce que la transformación de la ciudad no queda atada a la transformación previa de las condiciones de producción⁴. 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. Lefebvre se interesa académicamente por la ciudad luego indagando justamente en el ámbito opuesto, el campo. Su análisis 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. Es así como redes de flujos de luz eléctrica, autovías, telecomunicaciones, entre otras no poseen barreras entre lo urbano y lo rural. No obstante el contraste entre lo rural y lo urbano, no se diluye sino que se acentúa.

Por lo tanto las infraestructuras permiten dar diferenciación ante procesos de articulación, siendo esta una capacidad riesgosa, si se tienen en cuenta los potenciales impactos que refuerzan la desigualdad y segregación. 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 se transforman día a día, y puntualmente tratan de revelarse contra los espacios de consumo, y contra la idea de cultura urbana formulada para el consumo. Cuestiona el hecho de la adjudicación a la ciudad de un rol en el mercado.

Otro autor importante que brinda soporte y andamiaje teórico a la noción de infraestructura urbana en este campo de estudio es David Harvey, 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, aporte conocido como “La Teoría de la Solución Espacial de Harvey”.⁵ En donde propone dos soluciones espaciales:

- a) La reorganización espacial de un territorio o región económica.

³ 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”.

⁴ 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.

⁵ 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.



La solución pasa por inversiones a largo plazo en capital fijo e inmóvil para facilitar la movilidad de otros capitales. Así, las inversiones en infraestructuras espaciales tienen la función de comprar tiempo, evitando la crisis de acumulación a un cierto plazo. Por supuesto, 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). Ejemplo de esta estrategia de ajuste es la intervención de las áreas de informalidad a través de los Proyectos Urbanos Integrales, y la dotación de infraestructura urbana. En donde el estado es el principal desarrollador y garante de las condiciones de financiación. En la mayoría de los casos se acude a capital de la banca internacional, pero el aval del estado es totalmente necesario.

- b) 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. Esto implica una expansión y reestructuración geográfica del mercado capitalista cuyo caso más notorio es el imperialismo de las potencias más desarrolladas con respecto a las economías periféricas. Desde esta solución el término ajuste adopta un sentido metafórico, como solución temporal basada en estrategias espaciales que enfrentan tendencias específicas de una crisis.⁶ 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.⁷

Para ambos casos Harvey refiere un ajuste temporal, que implica el desplazamiento temporal, hacia el futuro, de la crisis mediante el crédito y las finanzas. El crédito permite tanto las inversiones a largo plazo como la exportación de capital, mercancías y trabajo a zonas con ausencia del mismo. Queda claro que a pesar de ser soluciones espaciales que afrontan períodos de crisis capitalistas, también generan sus propios problemas. Como en la actualidad lo son las recurrentes crisis financieras con impactos regionales y los altos grados de incertidumbre futura.

3. CASOS: INFRAESTRUCTURAS URBANAS CONTEMPORÁNEAS PARA LA INCLUSIÓN.

Históricamente la utilización de las infraestructuras urbanas como modos de absorción de excedentes, en épocas de crisis, ocurre por primera vez con la intervención de Haussmann en París en el año 1853. Este encargado de las Obras Públicas de la ciudad comprendió claramente

⁶ Ejemplo de esta estrategia ha sido la revitalización urbana de la ciudad de Detroit, en donde se traslada capacidad de mano de obra ociosa capacitada, de otros sitios de Estados Unidos, para trabajar en la industria automotriz por un salario menor. Esta movilización de recursos humanos subutilizados, construye rangos menores salariales en función de cuestiones étnicas.

⁷ 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.



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 cantidad de capital que no encontraba opción de inversión rentable en el mercado, y logró estabilizar socialmente los descontentos del proletariado desempleado, creando fuentes de empleo. Funcionó como instrumento de estabilización social, renovación urbana y puesta en valor de áreas degradadas. 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 en infraestructuras financiadas mediante el endeudamiento. 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.

Luego de la II guerra mundial, la experiencia parisina replica con lecciones aprendidas en la ciudad de New York, en donde 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 propiciando el crecimiento suburbano. 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, e impactos de inequidad social causaron descontento, los ciudadanos afroamericanos que no podían acceder a este modelo de prosperidad.

A finales de la década de los sesenta se presenta la crisis financiera que provocaría la explosión de la burbuja inmobiliaria en 1973, para continuar con la quiebra de la ciudad de New York en 1975. En continuidad, el capitalismo global también ha afrontado crisis nacionales en la época neoliberal: Asia oriental y Sudoriental en 1997, Rusia en 1998 y Argentina en 2001. Cabe entonces preguntarse cuál es el papel de la urbanización para contribuir a estabilizar socialmente esta situación. Casos más actuales demuestran que el financiamiento del desarrollo urbano mediante el endeudamiento, es una herramienta de absorción de excedente que transgrede fronteras. China con su flexible mercado financiero se ha mostrado activo en el mercado hipotecario estadounidense. A pesar de ser un mecanismo que posibilita recomponer entornos urbanos en crisis y dar estabilidad social, no escapa la utilización de los mismos para fines altamente rentables. Es el caso de Dubai y Abu Dabi, ciudades que se construyeron absorbiendo los excedentes del petróleo en modos socialmente injustos y ambientalmente despilfarradores.

Un punto de ruptura en este aspecto que orientó la mirada de 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 (Clivchesky,2000)⁸. A partir de 1960 desde distintas disciplinas y ámbitos geográficos emerge la informalidad como objeto de estudio de investigación recibiendo variadas

⁸ Esta afirmación fue difundida en repetidos informes técnicos de la CEPAL, y condujo al reconocimiento de un nuevo sujeto de derecho urbano, dando sustento al marco referencial del paradigma del Derecho a la Ciudad y Justicia Socio-espacial.



denominaciones que se consolidan a inicios del siglo XXI⁹. 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 desigualdad, es cierto que las infraestructuras contribuyen a minimizar 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, 2009).

Los casos que han dado inicio a la actuación como antecedente de estas prácticas y los cuales considera a las infraestructuras como políticas inclusivas a través del PUI, son los siguientes:

<p>Actor Promotor: Ministerio de Desarrollo urbano (MINDUR) Financiación: Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) financió el 15% de los proyecto y Banco Mundial.</p>	<p>Programa Nacional de Habilitación Física de Barrios. Proyecto Integral San Rafael-Unida, Caracas. 1999-2005</p> <p>VENEZUELA, República Federal Presidencialista (federal) Localización geográfica: LADERA</p>	
  	<p>1/ Movilidad y Conectividad. Diseño orientado al Transporte 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>2/ Obras de Saneamiento Cuenta con canales de drenaje, tuberías de cloacas, alcantarillados y acueductos.</p> <p>3/ Redes: Eléctrica, telecomunicaciones y gas Tendidos de red de iluminación pública con posibilidad de conexión domiciliaria a la red formal.</p> <p>4/ Espacio Público. El proyecto propone una serie de plazas y pasillos a distintos niveles.</p> <p>5/ Equipamiento Urbano 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 de cuadro síntesis de carga programática proyectual y entidades de financiación.

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).



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



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



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

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

Cada uno de ellos se caracteriza por un aporte en especial, pero es denominador común la incorporación de una nueva visión del imaginario urbano.

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 dado mejoras a 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 el país no se presenta ante entidades internacionales para el acceso a la financiación. 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.

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 Ciudades cada municipio cabecera crea fondos de desarrollo que dan financiamiento a la deuda y 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.

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 moneda 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.

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 vio 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.

Estos casos sientan precedente, y en la actualidad se continúa interviniendo en la informalidad, de acuerdo a las lecciones aprendidas. Un tema de especial atención es el consenso al que se ha arriba sobre la incorporación en la agenda de la planificación a estos sectores de ciudad. Si bien cada una de estas experiencias posee diversas envergaduras en sus obras, es claro que para el abordaje de la inclusión las infraestructuras urbanas son un criterio unificador. Claro está, que para que estas obras se materialicen no es condición atarse a los estándares antes conocidos. El aporte mayor de las obras de infraestructuras en este tipo de sectores urbanos es teórico-metodológico, con las adecuaciones pertinentes a cada caso. Es un modo de comenzar a estar de acuerdo de lo que se debe hacer.

3. CONCLUSIONES (Arial 11 - negrita - alineación izquierda)

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. No obstante 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. No se encuentran en las intervenciones de la informalidad dinámicas inmobiliarias formales, la vivienda es autogestiva y se regulariza en función de acciones de adjudicación de la propiedad por medio de la tenencia, en donde el valor construido se conserva. En caso de que existiesen, cantidad de viviendas nuevas, éstas poseen carácter social y son financiadas por el estado. 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 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.

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 apropiación. En este tipo de actuación la alternativa de regularización reconoce las limitaciones del enfoque tradicional y 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.

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.

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). Actualmente, en los casos latinoamericanos de intervención en la informalidad se intenta hacer esfuerzos teórico-metodológicos para 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.



BIBLIOGRAFÍA

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.

Arqueros, S.; Calderón, C.; Jauri, N.; Ramos, J.; Vítale, P.; Yacobino, P. (2011). *Políticas públicas y trabajo social. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Ponencia presentada en VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social. Buenos Aires 12 y 13 de mayo.

Clichesvky, N. (2010). *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. Informe UN-CEPAL.

CEPAL (2006) *Desarrollo Urbano e inversiones en Infraestructura: elementos para la toma de decisiones*, Serie recursos naturales e infraestructura, por Correa G. y Rozas P.

Fernández Castro, J. (2011). *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*. Instituto de la Espacialidad Humana. Centro Hábitat Inclusivo. IEHu – CHI.

Harvey, D. (2010) *Géographie et capital. Vers un materialism historique-géographique*, Paris: Syllepse.

Menezes, M. (2013). *El potencial inexplorado de la cinética urbana en la creación de infraestructuras urbanas y servicios innovadores*. Capítulo en libro: *Infraestructuras Urbanas en América Latina*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador, Quito.

Mignaqui, I. (2008) *Renovación y rehabilitación de áreas degradadas. El proyecto urbano como instrumento de inclusión social*. Fichas del Taller de Proyecto Urbano, Cátedra Miranda, FADU - UBA.

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

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.

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.